

346.044
Sum
p ei

**PENGARUH POLA PIKIR MASYARAKAT HUKUM ADAT
TERHADAP PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH
DI KABUPATEN SEMARANG**



THESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

SUMIDI, SH
B4B 001201

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2003

LEMBAR PENGESAHAN

PENGARUH POLA PIKIR MASYARAKAT HUKUM ADAT TERHADAP PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN SEMARANG

Disusun Oleh :

SUMIDI, SH.
B4B001201

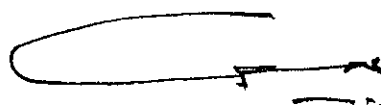
Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada tanggal 3 September 2003 dan dinyatakan
Telah Memenuhi Syarat untuk Diterima

Tesis ini telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan

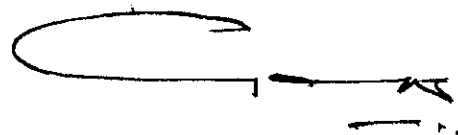
Mengetahui :

Dosen Pembimbing,

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,



Prof. IGN. Sugangga, SH



Prof. IGN. Sugangga, SH

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	2266 / T / mnot / 4
Tgl.	: 12 Feb 2004

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan ini saya menyatakan bahwa thesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar pada suatu Perguruan Tinggi dan Lembaga Pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan dimana perlu.

Semarang, 3 September 2003.

Yang menyatakan,

Sumidi, SH.

ABSTRACT

Land has a multi-dimensional meaning included in economic, politic, culture, and religion. It's so important of the land existence for human's life, so the handling needs a direct intervention of government included the usage, the legal relationship between land and human, and the legal relationship between human whom the land's object is orderly and comprehensive. The Agrarian Law (Undang-undang Pokok Agraria / UUPA) has ordered the government to the duty can't be implement yet optimally. So many obstruction in the land registration process, such as the custom law community's way of thinking related with the low of legal awareness level on the importance of land registration.

The objective of this research is, to know the effect of custom law community's way of thinking on the development of land registration in Semarang Regency, because, the fact showed the presence of very striking differences among village one another in the matter of land registration implementation.

This research used a juridical empiric approach by using secondary data and primary data that will be analyzed by using qualitative analysis technique.

From the reseach results were done on the spot of research, can be known that the custom law community's way of thinking is a cause of the status of land awnership which is presence nowadays, they feel enough in getting a legal protection both from government and their environment. It is caused by the mental structure of legal community that has a strong togetherness sense, high religiosity magic, covered by concrete idea and a real visual nature. Therefore, the land registration hasn't been an urgent need.

Based on the data analysis obtained, can be concluded that obstruction faced by The National Land Department (Badan Pertanahan Nasional) in implementing the land registration, instead of the lack of budget to implement the land registration systematically as the cause of a wrong way of thinking of custom law community about the importance of the land registration itself.

INTISARI

Tanah mempunyai makna multi dimensional yang meliputi bidang ekonomi, politik, budaya dan religius. Begitu pentingnya keberadaan tanah bagi kehidupan manusia, maka penanganannya memerlukan campur tangan langsung dari pemerintah yang meliputi penggunaan, hubungan hukum antara tanah dengan manusia, dan hubungan hukum antar manusia yang obyeknya tanah secara tertib dan menyeluruh. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, tetapi sampai sekarang tugas tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Banyak sekali hambatan proses pendaftaran tanah tersebut, antara lain adalah pola pikir masyarakat hukum adat yang dikaitkan dengan rendahnya tingkat kesadaran hukum akan arti pentingnya pendaftaran tanah.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh pola pikir masyarakat hukum adat terhadap perkembangan pendaftaran tanah di Kabupaten Semarang, karena kenyataan menunjukkan adanya perbedaan yang sangat menyolok antara desa yang satu dengan desa lainnya dalam masalah pelaksanaan pendaftaran tanah.

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan yuridis empiris dengan menggunakan data sekunder dan data primer yang kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif.

Dari hasil penelitan yang dilakukan dilokasi penelitan dapat diketahui bahwa pola pikir masyarakat hukum adat merupakan salah satu penyebab lambatnya perkembangan pelaksanaan pendaftaran tanah karena dengan status kepemilikan tanah yang ada sekarang mereka merasa cukup mendapatkan perlindungan hukum baik dari pemerintah maupun lingkungannya. Ini disebabkan karena struktur kejiwaan masyarakat hukum yang mempunyai sifat kebersamaan yang kuat, magis religius yang tinggi, diliputi oleh pikiran serba konkrit dan sifat visual yang nyata. Oleh karena itu pendaftaran tanah belum merupakan kebutuhan yang mendesak.

Berdasarkan analisis data yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa hambatan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah selain karena terbatasnya anggaran untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis juga karena rendahnya tingkat kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah secara sporadis sebagai akibat dari pola pikir yang keliru dari masyarakat hukum adat tentang arti pentingnya pendaftaran tanah itu sendiri.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang selalu melimpahkan kasih dan sayangNya sehingga penulisan tesis dengan judul: **“Pengaruh Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat Terhadap Perkembangan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Semarang”** dapat terselesaikan.

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk mencapai derajat Sarjana S-2 Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. IGN. Sugangga,SH selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing.
2. Bapak R.Suharto,SH.,MHum., selaku Sekretaris Program Studi Kenotariatan.
3. Bapak Prof.Ir. Eko Budihardjo, MSc., selaku Rektor UNDIP Semarang.
4. Bapak Prof. Dr. Soeharyo Hadi Saputro, dr.,Sp.PD(K), selaku Direktur Program Pascasarjana UNDIP Semarang.
5. Tim Reviewer proposal penelitian serta Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan di UNDIP.

6. Staf Administrasi Program Magister Kenotariatan UNDIP yang telah memberi bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan.
7. Rekan-rekan Angkatan 2001 yang telah memberi dorongan moril serta menjadi teman diskusi dalam penulisan tesis ini.
8. Istri dan anak-anak ku tercinta, beserta seluruh keluarga yang telah memberi dorongan dan doa restu kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan penyusunan tesis ini.
9. Serta pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Menyadari betapa dangkalnya kemampuan dan cakrawala dalam penulisan tesis ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis mohon koreksi maupun kritik serta saran, guna menyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi perkembangan hukum jaminan dan ilmu hukum pada umumnya.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, 3 September 2003

Penulis,

(Sumidi, SH.)

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
ABSTRACT	iv
INTISARI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kegunaan Penelitian	6
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia	7
2.1.1. Masa Pra-Kolonial	7
2.1.2. Masa Kolonial	9
2.1.3. Masa Kemerdekaan, Sebelum lahirnya UUPA	20
2.1.4. Setelah Berlakunya UUPA	23
2.2. Sistem Hak Hak Penguasaan Atas Tanah dalam Hukum Adat	25

2.3. Hak Penguasaan Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional	30
2.4. Kedudukan Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional	33
2.5. Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat	35
2.6. Pendaftaran tanah	37
2.6.1. Pengertian Pendaftaran Tanah	37
2.6.2. Asas-asas Pendaftaran Tanah	42
2.6.3. Tujuan Diselenggarakan Pendaftaran Tanah	43
2.6.4. Obyek Pendaftaran Tanah	44
2.6.5. Sistem Pendaftaran Tanah	45
2.6.6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah	49
2.6.7. Fiscal Kadastre	54
BAB III : METODE PENELITIAN	56
3.1. Metode Pendekatan	56
3.2. Spesifikasi Penelitian	56
3.3. Lokasi Penelitian	57
3.4. Populasi, Teknik Sampling, dan Sampel	57
3.4.1 Populasi	57
3.4.2 Teknik Sampling	58
3.4.3 Sampel	58
3.5. Teknik Pengumpulan Data	59
3.6. Teknik Analisis Data	62
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	63
4.1. Pendaftaran Tanah Bekas Hak Milik Adat	63

4.2.	Hambatan-hambatan yang Dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah	74
4.3.	Pengaruh Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat terhadap Perkembangan Pendaftaran Tanah	86
BAB V	: PENUTUP	96
5.1.	Kesimpulan	96
5.2.	Saran-saran	97

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang dicita-citakan (Penjelasan Umum UUPA angka 1).

Tanah merupakan salah satu benda berharga bagi manusia. Memiliki atau tidak, setiap orang menggunakan tanah selama hidupnya. Orang yang memiliki tanah sering lebih mempunyai rasa aman, terutama bila dikaitkan dengan kebutuhan tempat tinggal dan sumber untuk mencari nafkah. Selain dimiliki sebagai tempat tinggal atau sumber nafkahnya, tanah mempunyai nilai sebagai kekayaan yang harganya tidak pernah merosot kecuali bila kualitasnya menurun. Nilai tanah sebagai ruang pada umumnya hampir selalu meningkat. Tanah yang letaknya banyak diminati orang, nilainya meningkat dengan cepat. Hal ini karena persediaannya disuatu tempat tidak dapat ditambah dengan mendatangkan dari tempat yang kurang peminatnya. Dengan persediaan tetap, harga tanah akan meningkat cepat bila peminatnya bertambah.

Tanah bagi masyarakat kita memiliki makna yang multi dimensional. *Pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat

mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris dan masalah-masalah transendental.¹

Karena makna-makna tersebut ada kecendrungan bahwa orang yang memiliki tanah akan berupaya mempertahankan tanahnya dengan cara apapun bila hak-haknya di langgar. Ada pepatah Jawa yang menegaskan *sak dumuk batuk senyari bumi*, yang artinya apapun resikonya yang akan diterima tetap akan dibela sampai titik darah penghabisan, merupakan cerminan bagaimana gigihnya orang membela tanah miliknya. Bahkan kalau hak atas tanah sampai terlepas dari seseorang maka ia merasa *pedhot jangkare soko bumi*. Tidak mengherankan bila konflik pertanahan cenderung mengundang berbagai bentuk tindak kekerasan, baik individual maupun massal.

Oleh karena itu penanganan masalah tanah ini memerlukan campur tangan lebih serius dari penguasa atau pemerintah yang dimulai sejak lahirnya suatu hak atas tanah, berpindahnya sampai berakhirnya hak atas tanah. Dalam lingkungan hukum adat, campur tangan itu dilakukan oleh Kepala Persekutuan Hukum, misalnya Kepala atau Tetua Adat atau Kepala Desa.

¹ Heru Nugroho, "Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah", Dalam "Reformasi Pertanahan", Penyunting Bramana Adie dan Hasan Basri Nata Menggala, CV.Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 99

Hukum Adat dalam hal kepemilikan tanah mempunyai konsepsi komunalistik yang mewujudkan semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang diliputi suasana religius. Tanah merupakan hak kelompok komunalistik yang diatur oleh Kepala Adat, sehingga lahirnya hak-hak pribadi semuanya bersumber dari hak bersama tersebut, karena ijin dan campur tangan Kepala Adat. Oleh karena itu ciri tanah pribadi dalam konsepsi hukum adat, walaupun sifatnya pribadi dalam penggunaannya tetap masih diliputi oleh sifat kebersamaan.

Hukum adat merupakan hubungan komunalistik religius yang memberi tempat bagi individu untuk menguasai tanah dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, namun tetap sekaligus mengandung unsur kolektif komunalistik. Pada prinsipnya tanah adalah pemberian kekuatan gaib melalui peninggalan nenek moyang kepada kelompok hukum adat yang merupakan unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa, tidak mengenal batas waktu.

Sistem perekonomian masyarakat hukum adat pada umumnya bergerak dalam bidang pertanian, peternakan, perikanan, dengan menggunakan sumber daya alam langsung dengan hak dan kewajiban yang sama. Hukum Adat merupakan perwujudan dari struktur kejiwaan dan cara berpikir yang mempunyai sifat kebersamaan yang kuat, bercorak magis religius, dan diliputi oleh pemikiran yang serba konkrit visual positif.

Oleh karena itu para pemilik tanah sudah merasa terlindungi kepentingannya dengan keadaan yang demikian itu, dan selama ini tidak

pernah terusik ketenangan kepemilikannya. Tetapi setelah berlakunya Hukum Tanah Nasional, Undang-undang Pokok Agraria memberi tugas kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah dengan memberikan sertifikat sebagai tanda bukti hak.

Dalam perjalanannya tugas pemerintah di bidang pendaftaran tanah masih banyak menghadapi kendala yang belum dapat diatasi, diantaranya adalah pola pikir masyarakat hukum adat, karena dengan keadaan yang sekarang ini sudah merasa terlindungi kepentingannya, sehingga mereka merasa tidak perlu tanah miliknya didaftar untuk mendapatkan tanda bukti hak berupa sertifikat.

Sejak berlakunya Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) tanggal 24 September 1960 sampai dengan tahun 2003, menurut data Badan Pertanahan Nasional, dari kurang lebih 83.000.000 bidang tanah di seluruh Indonesia baru sekitar 24.000.000 bidang yang sudah bersertifikat. Sedangkan untuk Kabupaten Semarang, dari kurang lebih 531.890 bidang tanah baru sekitar 142.840 yang sudah bersertifikat. Angka ini menunjukkan, bahwa ternyata dalam kurun waktu 43 tahun, Pemerintah baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah dengan mengeluarkan alat bukti hak masih dibawah 30%.

1.2. Perumusan Masalah

Dalam konsepsi Hukum Adat penguasaan atas tanah mempunyai kewajiban memelihara kesejahteraan dan kepentingan seluruh anggota masyarakat dan menjaga keseimbangan penguasaan dan pemakaian tanah kepada anggotanya. Kemudian dalam konsepsi UUPA Negara mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, pemeliharaan tanah, serta hubungan hukum antara tanah dengan pemiliknya. Pengaturan penguasaan tanah terhadap pemilik-pemiliknyanya, baik menurut konsepsi Hukum Adat maupun menurut UUPA, merupakan tugas negara yang kewenangannya dilimpahkan kepada penguasa atau pemerintah dengan memberikan pengakuan kepemilikan tanah secara individu kepada anggota masyarakat serta menerbitkan alat bukti hak atau sertifikat.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tanah bekas hak milik adat?
2. Hambatan apa yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah?
3. Apakah pola pikir masyarakat hukum adat mempengaruhi lambatnya proses pendaftaran tanah?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui praktek pelaksanaan pendaftaran tanah bekas Hak Milik Adat.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah.
3. Untuk mengetahui pengaruh pola pikir masyarakat hukum adat terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari dua sisi, yaitu :

1. Praktis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang untuk menemukan jalan keluar dalam mempercepat proses pendaftaran tanah menuju tertib administrasi pertanahan.
2. Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan Hukum Agraria pada umumnya dan khususnya pendaftaran tanah, serta dapat dipergunakan sebagai bahan kajian untuk menyempurnakan Hukum Tanah Nasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia

Sejarah adalah kuburan, begitu kata Vilfredo Pareto, seorang insinyur yang sekaligus seorang ekonom dan juga sosiolog. Namun tanpa sejarah kita tidak akan pernah ada. Dari sejarah kita belajar melihat kesalahan, dan dari situ kita berusaha memperbaiki langkah kita di masa depan. Demikianlah, dalam masalah agraria pun kita perlu belajar dari sejarah.²

Berikut ini adalah uraian singkat tentang tonggak-tonggak perjalanan kebijaksanaan agraria di Indonesia sejak masa pra-kolonial hingga lahirnya UUPA.³

2.1.1. Pada Masa Pra-Kolonial

Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.

² Gunawan Wiradi, "*Kebijaksanaan Agraria/Pertanahan Yang Berorientasi Kerakyatan dan Berkeadilan*", dalam "*Reformasi Pertanahan*" CV.Mandar Maju, Bandung, 2002,hal.162.

³ Sub bab ini, untuk sebagian merupakan saduran dari makalah Gunawan Wiradi, "*Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*", dalam Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Penyunting Tim Lopera, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal.3 s/d 19.

Pada masa itu konsep “pemilikan” menurut konsep Barat (“*property*”, “*eigendom*”) tidak di kenal, bahkan juga bagi penguasa. Karena itu tanah-tanah tersebut bukannya “dimiliki” oleh pejabat-pejabat atau penguasa, melainkan para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak yurisdiksi atas tanah-tanah dalam wilayahnya yang dengan kekuasaan dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan, dan secara teoritis juga mempunyai hak juga untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku. Kemudian ada juga tanah-tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan keagamaan . Baru sisanya diperkirakan merupakan wilayah pedesaan. Jadi organisasi penguasaan tanah secara internal pada masa kerajaan Majapahit tidak begitu jelas.

Pada masa akhir Kerajaan Mataram penguasaan tanah oleh para pejabat terutama dibagi atas dasar sistem *appanage* yaitu suatu bentuk penguasaan dimana penggunaan atas tanah itu dihadiahkan kepada para pejabat dengan syarat kewajiban membayar upeti kepada penguasa pusat, dalam bentuk sebagian hasil bumi yang dikumpulkan dari para petani.

Ketika Belanda (VOC) datang di Indonesia dan terutama sejak tahun 1677 ketika Mataram menjadi daerah protektorat VOC, maka sejak itu peranan pejabat-pejabat daerah sedikit-demi sedikit menjadi berubah. Pada masa pertengahan abad-18, ketika VOC memperoleh kekuasaan monopoli perdagangan , Belanda berfungsi sebagai perantara antara berbagai pejabat daerah dengan raja, karena para penguasa daerah itulah

yang menjamin penyerahan hasil bumi dari rakyat. Dengan menarik para penguasa daerah ke dalam pengaruhnya maka pada hakekatnya Belanda berhasil membuat agar penyerahan hasil bumi dilakukan langsung kepada VOC dan dengan demikian mengkonsolidasikan kekuasaannya. Namun pada awal abad ke-19 VOC bangkrut dan penguasaannya digantikan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda. Gubernur Jenderal Daendels memprakarsai perubahan-perubahan administrasi untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis. Tetapi sejauh itu masalah penguasaan tanah secara formal belum memperoleh perhatian sepenuhnya.

Barulah ketika pemerintahan Inggris menggantikannya (1811 – 1816) saat Raffles memperkenalkan teorinya yang terkenal itu, yaitu *teori domein*, masalah keagrarian memperoleh perhatian yang sebenarnya. Zaman Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai “tonggak sejarah yang pertama” dalam soal keagrariaan di Indonesia.

2.1.2. Pada Masa Kolonial

a. Masa Pemerintahan Inggris (1811 – 1816)

Untuk memberikan landasan hukum guna mempertanggung jawabkan pungutan yang dilakukannya pada waktu menjabat Lieutenant Governor di Jawa pada masa Pemerintahan Sisipan Inggris (1811-1816), Thomas Stamford Raffles mengemukakan suatu teori, yang dikenal sebagai *Teori Domein Raffles*.⁴

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 1999, hal. 49.

Tujuan Raffles dengan "*teori domein*"nya, yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan Inggris di India. Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah Kekaisaran "Mughul", atau Monggal (1526 – 1707).

Menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbakat akademis, Raffles agaknya menginginkan agar langkah politiknya memperoleh pembenaran (*justification*) baik secara hukum maupun secara ilmiah. Maka pada tahun 1811, dibentuklah sebuah Panitia Penyelidikan yang diketuai oleh Mackenzie (*Komisi Mackenzie*) dengan tugas "melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria". Berdasarkan hasil penyelidikan inilah Raffles menarik kesimpulan bahwa "*semua tanah adalah milik raja*". Inilah yang dikenal sebagai "*teori domein*" dari Raffles.

Karena kekuasaan telah beralih kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya pemilikan atas tanah-tanah tersebut dengan sendirinya beralih pula kepada Raja Inggris. Demikianlah maka tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainkan milik Raja Inggris. Oleh karena itu mereka wajib memberikan sesuatu (*land rent*) kepada Raja Inggris, sebagaimana

sebelumnya diberikannya kepada Raja mereka sendiri. Landrent tersebut tidak langsung dibebankan pada para petani masing-masing, tetapi pada Desa. Para Kepala Desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayarkan oleh tiap petani.⁵

Kepala Desa juga diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani, jika hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan landrent. Dapat dikurangi luas tanahnya atau dicabut penguasaannya jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar land rent yang ditetapkan baginya. Tanah tersebut akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya. Kekuasaan para Kepala Desa menjadi sedemikian besarnya, hingga pada hakekatnya menjungkir balikkan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat. Seharusnya luas tanahlah yang menentukan besarnya sewa yang wajib dibayar. Tetapi dalam praktek pemungutan landrent itu justru berlaku sebaliknya. Besar sewa yang sanggup dibayarliah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai.⁶

Dengan pegangan ini, maka dibuatlah sistem penarikan pajak bumi (yang terkenal dengan istilah Belanda, "*landrente*"), yaitu setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar 2/5 (dua perlima) dari hasil

⁵ *Ibid.*, hal.48-49.

⁶ *Ibid.*, hal.50.

tanah garapannya. Teori Raffles ini ternyata mempengaruhi kebijakan agraria selama sebagian besar abad ke-19.

b. Jaman “*Cultuurstelsel*” (1830)

Setelah empat belas tahun sejak kekuasaan kembali ke tangan Belanda, maka pada tahun 1830 Gubernur Jenderal Van den Bosch melaksanakan apa yang disebut *cultuurstelsel*, atau sistem “*tanam paksa*”, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keadaan keuangannya dalam keadaan buruk. Dasarnya tiada lain adalah teori Domein Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik Pemerintah.

Para Kepala Desa dianggap menyewa kepada Pemerintah, dan selanjutnya Kepala Desa meminjamkan kepada petani. Atas dasar ini, maka isi pokok *Cultuurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak usah lagi membayar *landrente* ($\frac{2}{5}$ dari hasil), tetapi $\frac{1}{5}$ (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu, dan sebagainya, kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa). Politik “Tanam Paksa” ini ternyata mendatangkan hasil yang demikian melimpahnya bagi pemerintah Belanda, sehingga menimbulkan iri hati bagi kaum pemilik modal swasta. Inilah awal dari suatu peristiwa yang merupakan tanggal sejarah berikutnya.

c. Perubahan Undang-Undang Dasar Belanda (1948)

Karena ingin turut menikmati uang hasil komoditi ekspor, maka kaum liberal pemilik modal menentang *cultuurstelsel*. Wakil-wakil

mereka dalam parlemen (Belanda) menuntut agar bisa turut campur dalam urusan tanah jajahan. Yang sampai saat ini hanya dipegang oleh Raja dan Menteri Tanah Jajahan. Terjadilah pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*. Kemenangan pertama dipetik oleh golongan liberal pada tahun 1848 dan akhirnya Undang-Undang Dasar Belanda dirubah yaitu dengan adanya ketentuan di dalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus di atur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud ternyata baru selesai pada tahun 1854, yaitu dengan keluarnya *Regerings Reglement (RR) 1854*. Salah satu ayat dari Pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal *boleh menyewakan tanah* dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan Ordonansi.

Tujuan utama gerakan kaum liberal ini di bidang agraria adalah :

- (1) agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan adat, tidak dapat dijual atau disewakan ke luar, dan
- (2) agar dengan asas *domein* itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada swasta untuk dapat menyewakan tanah jangka panjang dengan murah (yaitu : *erfpacht*).

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pada tahun 1865 Menteri Jajahan Frans van de Putte, seorang liberal, mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) yang isinya antara lain adalah bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 99 tahun; hak milik pribumi diakui sebagai hak milik mutlak (eigendom); dan tanah komunal dijadikan hak milik perorangan (eigendom). Ternyata RUU ini ditolak oleh Parlemen karena ditentang keras oleh sesama golongan liberal sendiri dengan tokoh utamanya Thorbecke. Dan Menteri Van de Putte jatuh. Demikianlah sampai saat itu tujuan golongan swasta Belanda untuk menanam modalnya di bidang pertanian di Indonesia, belum tercapai.

d. Jaman Liberal (1870)

Menteri Van de Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa memberikan hak eigendom kepada pribumi. Sedangkan seluk-beluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Karena itu maka pada tahun 1867/1868, pemerintah jajahan lalu mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah, yang dilakukan di 808 Desa di seluruh Jawa. Laporan penelitian ini terbit dalam tiga jilid pada tahun 1876, 1880, dan 1896, dengan judul : *Eindresume van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond* (biasa disingkat : *Eindresume*).

Namun ternyata, pemerintah Belanda tidak sabar menunggu hasil penelitian tersebut. Pada tahun 1870, enam tahun sebelum jilid pertama dari laporan itu terbit, Menteri Jajahan *de Waal* mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh parlemen. Isinya terdiri dari 5 ayat. Kelima ayat ini kemudian ditambahkan kepada 3 ayat dari Pasal 62 RR yang semula, sehingga menjadi 8 ayat, dimana satu diantaranya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 75 tahun (jadi bukan 99 tahun seperti RUU Van de Putte yang telah ditolak itu).

Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian “menjadi”, atau dijadikan Pasal 51 dari *Indische Staatsregeling (IS)*. Inilah yang disebut dengan *Agrarische Wet 1870*, yang diundangkan dalam Staatsblad No. 55 - 1870. Ketentuan-ketentuan di dalamnya, pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam Staatsblad No.118 - 1870. Pasal 1 dari Agrarisch Besluit inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang telah cukup dikenal yaitu *Domein Verklaring*, yang menyatakan bahwa : “... semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik-mutlak (*eigendom*), adalah domein negara”. (Domein negara artinya, milik mutlak negara).

Maksud pernyataan tersebut adalah untuk menegaskan, agar tidak ada keraguan, bahwa satu-satunya Penguasa yang berwenang

memberikan tanah-tanah kepada pihak lain, adalah Pemerintah. Dalam praktek pelaksanaan perundang-undangan pertanahan, Domein Verklaring berfungsi :

- 1) sebagai *landasan hukum* bagi Pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah-tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPerdato, seperti hak erfpacht, hak opstal dan lain-lain. Dalam rangka Domein Verklaring, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah.
- 2) Di bidang *pembuktian Pemilikan*. Dalam Pasal 519 dan 520 KUHPerdato, ada ketentuan yang menyatakan, bahwa setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki. Kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka Negaralah pemiliknya. Dan pada waktu itu ada anggapan, bahwa hanya eigenaar atau pemilik tanahlah yang berwenang memberikan hak erfpacht, hak postal dan lain-lainnya.⁷

Dengan demikian tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria di Indonesia. Karena sejak itu maka berduyun-duyunlah modal swasta Eropah mencengkram bumi Indonesia.

⁷ *Ibid.*, hal.43.

Muncullah perkebunan-perkebunan swasta besar di Sumatra dan juga di Jawa, dengan segala akibatnya.

Dalam berbagai literatur, masa antara 1870 – 1900 disebut *jaman liberal*. Para pendukung kebijaksanaan liberalisme ini mengharapkan bahwa dengan pembebasan kegiatan ekonomi itu akan terjadi transformasi ke arah ekonomi modern. Pengelolaan administrasi secara modern perkebunan-perkebunan besar diharapkan dapat ditiru oleh para petani dalam mengelola usaha taninya. Namun hal itu tidak terwujud. Bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Rakyat pedesaan yang semula petani, justru berubah menjadi buruh (perkebunan). Mengomentari hal ini Prof. Van Gelderen menulis : “*perkembangan perusahaan asing telah mejadikan rakyat pribumi suatu bangsa buruh, dengan demikian Hindia belanda (yaitu Indonesia) menjadi buruh diantara bangsa-bangsa*”.

Tujuan Undang-Undang Agraria 1870 untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing memang berhasil gemilang. Tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak tanah bagi bangsa Indonesia asli ternyata jauh dari harapan. Apalagi ditambah dengan sikap para raja atau sultan baik di Jawa maupun di luar Jawa yang tergiur untuk memberikan konsesi kepada para pengusaha swasta asing. Hal ini diungkapkan, antara lain oleh Bool yang menyatakan bahwa : “*kesehuruhan sistem itu ... adalah hasil kelalaiannya para Sultan pada waktu pertama kali memberikan konsesi; mereka tidak*

berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tak terbatas."

Semua kecaman itu akhirnya membawa pemerintah kolonial untuk membentuk sebuah Panitia Penyelidik Kemiskinan (*Mindere Welvaart Commissie*) pada tahun 1902. Namun, laporan lengkap penelitian itu (*Mindere Welvaart Onderzoek – MWO*) ternyata baru selesai tahun 1920. Sementara itu "rasa penyesalan" pemerintah Belanda akhirnya tercermin dalam bentuk kebijaksanaan baru yang terkenal dengan istilah "Politik Etis" dengan tokohnya C.Th. van Deventer. Mulai awal abad ke-20 itu pemerintah berusaha memperbaiki keadaan melalui enam bidang, yaitu Irigasi, reboisasi, transmigrasi, sistem perkreditan, pendidikan dan kesehatan masyarakat. Walaupun di sana-sini usaha tersebut memang dirasakan hasilnya, namun kebijaksanaan itu secara fundamental tidak berhasil mentransformasikan masyarakat pedesaan.

Dalam tafsiran Pemerintah Hindia Belanda tanah-tanah yang dipunyai rakyat dengan hak milik adat, demikian juga tanah-tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat adalah tanah domein Negara. Hak milik adat sebagai hak yang paling kuat dalam Hukum Tanah Adat tidak disamakan dengan hak milik dalam KUHPerdara yang disebut hak eigendom.

Oleh karenanya tidak diakui sebagai hak milik atas tanah. Semula hanya dianggap sebagai hak memakai atas tanah domein Negara dan dalam perundang-undangan disebut *erfelijk individueel gebruiksrecht* (hak memakai individu yang turun-temurun). Kemudian pemilik dianggap mempunyai kedudukan menguasai (*bezitter*) tanah domein Negara dan dalam perundang-undangan disebut *Inlands bezitrecht*. Tetapi bagaimana pun adanya “hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan” diakui. Dan sebagaimana telah kita ketahui juga dilindungi oleh Agrarische Wet dan diperhatikan dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit.⁸

Tanah-tanah hak barat jumlahnya tidak sebanyak tanah-tanah hak adat. Jumlah tanah-tanah hak barat tersebut kurang lebih 200.000 bidang, dan dapat dikatakan hampir semuanya terdaftar pada Kantor Overchrijvings Ambtenaar menurut Overschrijvings Ordonantie S.1834-27 dan tunduk pada Hukum Tanah Barat. Sedangkan tanah-tanah hak adat hampir semuanya belum terdaftar dan tunduk pada Hukum Tanah Adat, yang tidak tertulis.⁹

Demikianlah sekilas gambaran masa lampau sebelum Indonesia merdeka.

⁸ *Ibid.*, hal.45-46.

⁹ *Ibid.*, hal.54.

2.1.3. Masa Kemerdekaan, Sebelum lahirnya UUPA

Pada saat Negara Republik Indonesia diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 Badan-badan Kenegaraan dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mengatur jalannya pemerintah dari negara yang baru dibentuk itu (hasil/produk bangsa Indonesia sendiri) belum ada.

Untuk menghindari kekosongan hukum, maka dengan sangat bijaksana pendiri Negara dalam UUD 1945 menetapkan Aturan Peralihan sebanyak 4 Pasal. Satu diantaranya adalah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

“Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”

Salah satu peninggalan Pemerintah Kolonial Belanda terhadap Bangsa Indonesia adalah keanekaragaman hukum yang berlaku, memecah belah rakyat Indonesia menjadi golongan-golongan yang tiap golongan diperlakukan hukum-hukum yang berbeda-beda pula, khususnya dalam lapangan hukum sipil (Perdata dan Dagang).¹⁰

Sebagaimana halnya Hukum Perdata, Hukum Tanah pun berstruktur ganda atau dualistik, yaitu dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan *Hukum Tanah Adat*, yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dan *Hukum Tanah Barat*, yang pokok-

¹⁰ IGN. Sugangga, *Hukum Waris Adat*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 1.

pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdata, yang merupakan hukum tertulis.¹¹

Selanjutnya Boedi harsono mengemukakan bahwa, dualisme dalam Hukum tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda Hukum Perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. Tanah dalam Hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya.

Ada tanah-tanah dengan hak-hak barat, seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak opstal, yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat, yang disebut tanah-tanah hak adat. Ada tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda, seperti hak agrarisch eigendom, landerijen bezitrecht.¹²

Tanah-tanah hak barat dapat dikatakan hampir semuanya terdaftar pada Kantor Overschrijvings Ambtenaar menurut Overschrijvings Ordonantie S.1834-27 dan dipetakan oleh Kantor Kadaster menurut Peraturan-peraturan Kadaster. Sedangkan tanah-tanah hak adat hampir semuanya belum terdaftar.¹³

¹¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 51

¹² *Ibid.*, hal.53.

¹³ *Ibid.*, hal. 54.

Dualisme Hukum yang mengatur bidang pertanahan oleh UUPA dinilai sebagai tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan Bangsa. (Penjelasan Umum angka I/1 dan III/1).

Para pendiri Republik Indonesia dari awal telah menyadari bahwa (sesuai dengan hasil belajar dari berbagai negara maju), suatu program pembangunan, terutama yang memihak rakyat banyak, perlu dilandasi dahulu dengan “penataan kembali masalah pertanahan”, sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya, walaupun umur Republik Indonesia masih sangat muda (*ibarat “balita”*), toh pada tahun 1948 sudah mulai dibentuk Panitia Agraria, untuk memikirkan secara serius masalah pertanahan. Mulai Panitia Yogya (1948), panitia Jakarta (1951), panitia Soewahjo (1956), rancangan Soenario (1958), dan akhirnya rancangan Sadjarwo (1960).

J. Satrio mengemukakan, undang-undang (baca : UUPA) tidak jatuh dengan sendirinya dari langit, tetapi selalu merupakan kelanjutan ataupun reaksi atas ketentuan yang berlaku sebelumnya atau reaksi atas keadaan yang ada saat itu. Oleh karena itu barang siapa hendak mengerti apa yang ada saat ini, perlu menengok kepada masa lalu.¹⁴ Barang siapa tidak menengok ke belakang, ia tidak dapat melihat kedepan.¹⁵

¹⁴ J.Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, hak Tanggungan, Buku I*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.7

¹⁵ Demikian Burke, sebagai disitir oleh P.Scholten, Dikutip oleh J.Satrio, *Op.Cit.* hal.8

2.1.4. Setelah Berlakunya UUPA

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September 1960 lahir Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria, disingkat UUPA sebagai pelaksanaan dari amanat yang tertuang dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. UUPA penting sekali, karena ia meletakkan dasar-dasar pokok daripada hukum agraria nasional yang baru dan memuat ketentuan-ketentuan baru yang penting sekali.¹⁶

Undang-undang yang sangat penting ini telah merombak hukum Agraria yang lama dengan meletakkan dasar-dasar Hukum Agraria Nasional. Maka dengan adanya UUPA ini, maka hilanglah “dualisme” dan terciptalah suatu kesatuan hukum (unifikasi) di bidang Hukum Agraria di negara kita.¹⁷

Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia. Perubahan itu bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai *struktur perangkat hukumnya*, mengenai *konsepsi* yang mendasarinya, maupun *isinya*, yang dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” UUPA *harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman*.¹⁸

¹⁶ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, hal.1.

¹⁷ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979, hal.9

¹⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal.1.

Dalam UUPA dimuat tujuan, konsepsi, asas-asas, lembaga-lembaga hukum dan ketentuan-ketentuan pokok Hukum Tanah Nasional. Penjabarannya dilakukan dengan membuat berbagai peraturan pelaksana, yang bersama UUPA merupakan Hukum Tanah Nasional Indonesia.¹⁹

Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Yang menjadi tujuan pokok dari UUPA, adalah sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan Umumnya sebagai berikut :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal, seperti yang dinyatakan dalam "Berpendapat" serta Penjelasan Umum UUPA *berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah*, sebagai hukum aslinya sebagian terbesar rakyat Indonesia.

¹⁹ *Ibid.*, hal.2-3.

2.2 Sistem Hak Hak Penguasaan Atas Tanah dalam Hukum Adat

a). Hak Ulayat.

Subyek hak ulayat adalah kelompok masyarakat hukum adat disuatu wilayah teritorial ataupun genealogik sebagai wujud kebersamaan dari seluruh warga. Hak ulayat sebagai tanah milik bersama warga masyarakat hukum adat bersangkutan merupakan tataran hak tertinggi yang mempunyai aspek hukum keperdataan dan hukum publik. Hak Ulayat ini para sarjana menyebutnya dengan beberapa istilah misalnya, Hak Purba (Djojodigono). Hak Pertuanan (Soepomo). Tetapi melihat definisi dan ciri-cirinya pada prinsipnya sama yaitu :

Hak Purba ialah hak yang dipunyai oleh suatu suku (clan/gens/Stam), sebuah serikat desa-desa (dorpenbond) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.²⁰

Sedangkan ciri-cirinya antara lain :

- Hanya persekutuan hukum itu sendiri yang bebas menggunakan.
- Tidak dapat dilepaskan, dipindah tangankan, diasingkan untuk selamanya.
- Meliputi tanah yang sudah digarap, atau yang sudah diliputi oleh hak perorangan.

Hak itu ditempat wilayah satu dengan yang lain keberadaannya sangat berbeda. Ditempat yang satu masih kuat, sedangkan ditempat lain sudah lemah.

²⁰ Iman Sudiyat, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, hal.2

Gejala yang bersifat umum ialah semakin maju dan bebas penduduk dalam usaha-usaha pertaniannya, semakin lemahlah hak purba itu dengan sendirinya.²¹

Pada akhirnya jika hak purba itu sudah lemah sama sekali, maka dengan sendirinya hak perorangan akan berkembang menjadi pesat atau kuat. Sebagai gambaran misalnya hak purba lemah menjadi 20 % maka hak perorangan akan menguat menjadi 80 % dan sebaliknya.

Dari fakta tersebut dapat dirumuskan bahwa hak purba dan hak perorangan itu bersangkut paut dalam hubungan kempis mengembang, desak mendesak, batas membatasi, mulur mungkret tiada henti. Dimana hak purba kuat, disitu hak perorangan lemah ; demikian pula sebaliknya²²

Sebagaimana telah diuraikan didepan bahwa kewajiban yang utama Penguasa Adat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan.²³

Penguasa Adat mempunyai tanggungjawab dan kewenangan yang sangat luas dalam bidang pertanahan antara lain :

1. Mengatur hubungan hukum antara Penguasa Adat dengan pemakai tanah.

²¹ Ibid, hal .3

²² Ibid, hal 4

²³ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan Jakarta, hal 186

2. Mengatur penggunaan tanah dengan terpeliharanya kesejahteraan seluruh anggota masyarakat.
3. Menjaga stabilitas masyarakat pemakai tanah dan kalau terjadi sengketa wajib menyelesaikan.

Para anggota masyarakat hukum adat dapat membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan wilayah masyarakat hukumnya. Tetapi agar tidak terjadi tumpang tindih dengan garapan warga yang lain, sebelum membuka harus mendapat ijin dari Kepala Adat.

Setelah seseorang anggota masyarakat menguasai bidang tanah yang dibuka atas permintaan yang bersangkutan, Penguasa Adat dapat memberi ijin mempergunakan tanah tersebut untuk perumahan, pertanian, dan lain-lain. Pada tahapan ini hak perorangan atau individu tersebut sudah lahir.

Tanah yang diusahakannya itu dapat dikuasainya dengan hak pakai tetapi ada juga masyarakat hukum adat yang memungkinkan tanah yang dibuka tersebut dipunyai dengan hak milik.²⁴

Jenis hak yang diberikan tergantung sifat dari penguasaan itu, apakah dikuasai dan diusahakan secara terus menerus ataukah hanya untuk sementara saja.

Dengan demikian teranglah bahwa konsepsi Hukum Adat hak-hak perorangan atas tanah bersumber dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Sehingga timbul hubungan antara hak ulayat dan hak-hak perorangan selalu ada pengaruh timbal balik. Makin kuat dan efektif usaha yang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, makin kuatlah hubungan batin dengan tanahnya dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut.

b). Hak Kepala Adat atau Tetua Adat.

²⁴ *Ibid.*, hal. 187

Kepala Adat atau Tetua Adat merupakan Pejabat atau petugas masyarakat hukum adat yang mempunyai kewenangan mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut. Hak Kepala Adat mempunyai aspek hukum publik saja.

Bersumber dari Hak Ulayat tersebut pejabat Adat mempunyai kewenangan mengatur penggunaan dan penguasaan kepada individu-individu. Karena bersumber dari Hak Ulayat maka sesuai dengan konsepsi Hukum Adat, maka hak individu tersebut mengandung pengertian hak atas tanah yang bersifat kebersamaan. Pejabat adat tidak mengeluarkan tanda bukti hak atas tanah secara formal, karena hak atas tanah sudah sah dan kuat sepanjang sudah mendapat pengakuan dari masyarakat lingkungannya. Hak-hak perseorangan yang merupakan hubungan hukum konkret pengaturannya termasuk bidang hukum perdata, sedangkan pengaturan penguasaan dan penggunaannya oleh masyarakat hukum adat dan Kepala Adat termasuk dalam bidang hukum publik. Besarnya kewenangan Pejabat Adat tersebut sudah dimulai sejak lahirnya, berpindahanya, dan berakhirnya hak atas tanah yang dipunyai individu.

Dilingkungan hukum adat, campur tangan itu dilakukan oleh Kepala berbagai persekutuan hukum, seperti Kepala atau Pengurus Desa.²⁵

c). Hak Individu.

Hak Individu dapat dibagi menjadi 2 yaitu :

1. Hak bersama atau Persekutuan Hukum.

Hak ini diberikan oleh Ketua Adat kepada sekelompok orang yang berhubungan dengan hak bersama atas tanah.

²⁵ Iman Sudiyat, *Op.Cit*, hal.1

Desa di Jawa adalah suatu persekutuan hukum, sebab terdiri dari suatu golongan manusia yang mempunyai tata susunan tetap, mempunyai pengurus, mempunyai wilayah dan harta benda, bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar dan tidak mungkin desa itu dibubarkan.²⁶

Jenis hak ini desa mempunyai kewenangan mengatur penggunaan atau penguasaannya kepada anggota masyarakat dengan hak gilir yang sifatnya sementara misalnya hak norowito.

2. Hak Perorangan.

Hak Perorangan ialah suatu hak yang diberikan kepada warga desa ataupun orang luar atas sebidang tanah yang berada diwilayah hak purba persekutuan hukum yang bersangkutan.²⁷

Jenis hak perorangan pada garis besarnya adalah :

- a. Hak Milik, Hak Yasan.
- b. Hak Wenang Pilih, Hak Mendahului
- c. Hak Menikmati Hasil
- d. Hak Pakai
- e. Hak Imbalan Jabatan
- f. Hak Wenang Beli.

²⁶ R. Soepomo, 1982, *Bab-bab tentang hukum adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.51

²⁷ Iman Sudiyat, *Op.Cit.*, hal.8

2.3. Sistem Penguasaan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional.

a. Hak Bangsa.

Hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah negara, dinyatakan dalam pasal 1 ayat 1, bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Untuk mempertegas pasal tersebut dalam penjelasan umum menyatakan bahwa : bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Dengan demikian untuk hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan Hak Ulayat yang diangkat pada tingkatan paling atas seluruh wilayah negara.

Hak Bangsa semacam hak ulayat berarti bahwa dalam konsepsi UUPA, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Oleh karena itu penjelasan ini mempunyai arti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk tanah yang dimaksud secara langsung ataupun tidak langsung, semuanya bersumber pada Hak bangsa. Tanah bersama sebagaimana dimaksud

pasal 1 ayat 2 dinyatakan sebagai “kekayaan nasional” yang berarti ada hubungan hukum antara yang mempunyai dengan tanahnya yang mempunyai aspek keperdataan. Kecuali itu karena tanah merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa yang harus dikelola, diatur penguasaan dan penggunaannya, menurut sifatnya juga sekaligus mempunyai aspek hukum publik.

b. Hak Negara.

Hak menguasai dari Negara, merupakan hak dibawah hak Bangsa, UUPA mengenal apa yang disebut hak negara, dalam pasal 2 ayat 1 ditentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Setelah dikuasai ditegaskan dalam pasal 2 ayat 2 UUPA sifatnya sebagai hubungan hukum publik dengan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

c . Hak Perorangan

Seperti halnya hak ulayat, dalam lingkup Hak bangsa pun dimungkinkan warga negara Indonesia, sebagai pihak yang mempunyai hak-bersama atas tanah-bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah-bersama itu secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

“ Menguasai dan menggunakan secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang-orang lain secara kolektip, biarpun menguasai dan menggunakan tanah secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan”.²⁸

UUPA mengakui dan menjamin adanya hak Perorangan secara individu yang bersifat pribadi. Pasal 4 UUPA menyebutkan negara dapat memberikan hak atas tanah kepada orang secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain maupun badan-badan hukum.

Adapun hak-hak yang dimaksud adalah :

- a. 1. Hak Milik.
2. Hak Guna Usaha

²⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal 230

3. Hak Guna Bangunan
 4. Hak Pakai
 5. Hak Sewa
 6. Hak membuka Hutan
 7. Hak memungut hasil hutan
 8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta Hak-hak yang sifatnya sementara.
- b. Hak-hak atas air dan ruang angkasa.
1. Hak guna Air
 2. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
 3. Hak guna ruang angkasa.

2.4. Kedudukan Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional

Sebagaimana telah diketahui bahwa UUPA telah mengakhiri kebinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan Hukum Tanah Nasional yang tunggal, yang didasarkan pada Hukum Adat.

Selain hukumnya, UUPA juga mengunifikasikan hak-hak penguasaan atas tanah, baik hak-hak atas tanah maupun hak-hak jaminan atas tanah. Dalam konsiderans/Berpendapat dinyatakan oleh UUPA, bahwa “perlu adanya hukum agraria nasional yang *berdasarkan atas hukum adat tentang tanah.*” Juga, bahwa dalam Pasal 5 UUPA ada

pernyataan, bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa *ialah hukum adat.*”

Dari ketentuan Pasal 5 tersebut di atas jelas bahwa dasar hukum agraria (tanah) nasional adalah Hukum Adat. Tetapi Hukum Adat yang dimaksud adalah Hukum Adat yang dibatasi dengan suatu persyaratan yang disebut di belakangnya, yaitu tidak boleh bertentangan dengan :

- a. kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa;
- b. sosialisme Indonesia;
- c. ketentuan-ketentuan UUPA;
- d. peraturan-peraturan lain di bidang agraria;
- e. dengan unsur-unsur hukum agama.²⁹

Sehubungan dengan hal tersebut di atas beberapa Sarjana Hukum telah menafsirkan arti Hukum Adat tersebut. *Prof. Dr. S.Gautama,SH* dalam bukunya “*Tafsiran UUPA*” menafsirkan sebagai “*Hukum Adat yang tidak murni*”. *Prof. Boedi Harsono,SH* dalam bukunya “*Hukum Agraria Indonesia*”, menafsirkan sebagai “*Hukum Adat yang di-saneer (yang sudah dibersihkan dari cacat-nya)*”.

Pernyataan UUPA, bahwa Hukum Tanah Nasional “*berdasarkan*” Hukum Adat dan bahwa, Hukum Tanah Nasional “*ialah*” Hukum Adat, menunjukkan adanya hubungan fungsional antara Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional. Dalam *pembangunan Hukum Tanah Nasional*

²⁹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah, Op.Cit.*, hal.12.

Hukum Adat berfungsi sebagai **sumber utama** dalam mengambil bahan-bahan yang diperlukan. Sedangkan dalam hubungannya dengan *Hukum Tanah Nasional yang positif*, norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai **hukum yang melengkapi**.

2.5. Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat

Menurut Soerjono Soekanto, masyarakat hukum khususnya di Jawa adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan, untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.

Kemudian dalam bentuk kekeluargaannya mempengaruhi sistem perekonomiannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan air, dengan hak dan kewajiban yang sama untuk seluruh warga.

Dari uraian di atas terlihat bahwa Hukum Adat merupakan perwujudan dari struktur yang mempunyai sifat dan pola pikir sebagai berikut :

1. Mempunyai sifat kebersamaan yang kuat, artinya manusia merupakan makhluk dalam ikatan kemasyarakatan yang erat, rasa kebersamaan yang meliputi seluruh lapangan hukum adat.
2. Mempunyai corak magis religius, yang berhubungan dengan pandangan hidup dan alam sekitarnya.

3. Sistem hukum yang diliputi oleh pikiran serba konkrit, artinya hukum adat sangat memperhatikan banyaknya dan berulangnya hubungan hidup yang konkrit dalam mengatur pergaulan hidup.
4. Hukum Adat mempunyai sifat visual, artinya hubungan-hubungan hukum dianggap hanya terjadi karena ditetapkan dengan suatu ikatan yang dapat dilihat tampak (konkret).

Kecuali sifat-sifat di atas, maka dapat dilihat bahwa hukum adat memiliki dua unsur yang besar, yaitu :

1. Unsur asli, yaitu berupa kebiasaan; unsur ini merupakan unsur yang terbesar.
2. Unsur agama; unsur ini merupakan unsur yang kecil.

Sedangkan menurut Surojo Wignjodipuro, Hukum Adat memiliki dua unsur, yaitu :

1. Unsur kenyataan; bahwa adat itu dalam keadaan yang sama selalu diindahkan oleh rakyat.
2. Unsur psikologis, bahwa terdapat adanya keyakinan pada rakyat, bahwa adat dimaksudkan mempunyai kekuatan hukum.

Kedua unsur tersebut di atas adalah unsur yang dimiliki oleh hukum adat sehingga masyarakat hukum taat pada hukum adat.

2.6. Pendaftaran Tanah

2.6.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut Mr.H.J.Rijtma, lembaga pendaftaran pertama kali dikenal di Mesir dan kemudian berkembang ke negara barat (Perancis tahun 1790, Nederland tahun 1811). Istilah kadaster berasal dari bahasa Latin "*Catastatis*" yang dalam bahasa Perancis disebut "*cadastre*".³⁰

H.F.A. Vollmar yang mengemukakan, bahwa Pendaftaran tanah (*kadaster*) merupakan himpunan kartu-kartu (dengan register yang menyertainya), yang disitu seluruh wilayah tanah di Nederland telah dipetakan. Kadaster itu telah dibagi menurut kotapraja-kotapraja, sedangkan setiap kotapraja dibagi dalam beberapa seksi. Setiap hasil kadastral mempunyai nomor, dan penunjukan kepada suatu persil kadastral lengkap dengan pemuatan kotapraja, seksi dan nomor. Setiap persil kadastral menyebutkan luas beserta sifat dari barang tak bergerak itu. Kadastral itu tentu saja merupakan suatu alat-pembantu penting, tidak hanya menunjukkan sebuah persil, tetapi juga untuk penetapan batas-batas dari persil itu.³¹

Semula tujuan pendaftaran adalah untuk kepentingan pajak (*fiskale kadaster*), akan tetapi kemudian ditujukan juga untuk kepastian hukum hak-hak atas tanah (*rechtscadaster*). Oleh karena syarat-syarat yang

³⁰ Mariam Darus Badru Zaman, *Perjanjian Kredit Bank, Alumni*, Bandung, hal.97.

³¹ H.F.A. Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Jilid I, Terjemahan I.S.Adiwinarta, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal.246.

diperlukan untuk *rachtskadaster* berlainan dengan fiskale kadaster, maka pendaftaran untuk dua jenis kebutuhan ini lalu dipisahkan.

Yang dimaksud dengan "*didaftar*" adalah dihimpun dan disediakan data fisik dan data yuridis tanah dan hak yang bersangkutan. Kegiatan tersebut diadakan dalam rangka menjamin apa yang disebut "*kepastian hukum dan kepastian hak*" di bidang pertanahan (*Rechtskadaster* atau *Legal cadastre*).³²

Lembaga pendaftaran tanah yang dikenal dalam UUPA adalah suatu lembaga yang berasal dari hukum barat. Hukum Adat tidak mengenal lembaga pendaftaran tanah sebagai yang dikenal di dunia barat.

Di bidang hukum yang lain, tersedianya perangkat hukum yang tertulis dan lengkap, jelas dan mudah diketahui ketentuan-ketentuannya serta dilaksanakan secara konsisten oleh para petugas pelaksana, pengadilan dan masyarakat sendiri, umumnya sudah cukup untuk menjamin kepastian hukum di bidang yang bersangkutan. Misalnya di bidang Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Tata Negara dan Hukum Acara. Tetapi di Bidang pertanahan, dalam menghadapi kasus-kasus konkret, pemberian jaminan kepastian hukum belum dapat diwujudkan hanya dengan tersedianya perangkat hukum yang memenuhi persyaratan yang dimaksud di atas.³³

³² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.... Op.Cit*, hal.56.

³³ *Ibid*, hal.70

Dalam Konsiderans dari PP 24/1997 disebutkan bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Sedangkan Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan :

- 1) tersedianya peraturan **hukum tertulis**, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
- 2) penyelenggaraan **pendaftaran tanah** yang efektif.³⁴

Dengan tersedianya perangkat hukum tertulis di bidang pertanahan yaitu UUPA beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Tetapi bagi orang akan menjadi calon pembeli atau menerima sebidang tanah sebagai agunan kredit, pengetahuan mengenai hal-hal tersebut, bagaimanapun pentingnya, belum cukup untuk sampai pada keputusan untuk menerima tanah tersebut sebagai agunan kredit. Ia ingin memperoleh kepastian lebih dulu, tanah yang akan dijaminakan itu tanah yang mana, di mana letaknya, bagaimana batas-batasnya, berapa luasnya,

³⁴ *Ibid*, hal.69.

bangunan dan/atau tanaman apa yang ada di atasnya. Yang juga tidak kurang pentingnya adalah untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya (haknya hak apa), siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain atas tanah tersebut. Semua itu diperlukan olehnya untuk mengamankan kredit yang akan dia berikan dan mencegah timbulnya kerugian atau sengketa dikemudian hari.

Keterangan yang dimaksudkan itu tidak mungkin diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang tersedia. Untuk itu diperlukan penyelenggaraan kegiatan yang disebut *pendaftaran tanah* yang merupakan suatu *legal cadastre*.³⁵

Pendaftaran tanah yang merupakan suatu legal cadastre diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menyatakan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda-bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Paal 19 UUPA, oleh Pemerintah dikeluarkanlah PP No.10/1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP 10/1961 yang sejak tahun 1961 mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah dengan

³⁵ *Ibid*, hal.71

mulai berlakunya PP 24/1997 pada tanggal 8 Oktober 1997 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24/1997, disebutkan bahwa :

"Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya".

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum dibidang pertanahan.

Urutan kegiatan pendaftaran tanah adalah pengumpulan datanya, pengolahan atau processing-nya, penyimpanannya dan kemudian penyajiannya. Bentuk penyimpanannya bisa berupa tulisan, gambar/peta dan angka-angka di atas kertas, mikro film atau dengan menggunakan bantuan komputer.

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu :

- 1) data *fisik* yaitu keterangan mengenai tanahnya : lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya;
- 2) data *yuridis* yaitu keterangan status hukum mengenai haknya : haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.

Dalam pengertian penyajian termasuk penerbitan dokumen informasi kepada pihak yang memintanya. Data yang dihimpun tersebut dapat dipergunakan sebagai bahan penerbitan surat tanda bukti haknya..

Lembaga pendaftaran tanah tidak dikenal dalam Hukum Adat, karena semula tidak diperlukan untuk lingkungan pedesaan, yang lingkup teritorial dan personalnya terbatas. Jual-beli tanah, pengambilan kredit pada bank dengan tanah sebagai agunan dan lain-lain perbuatan hukum tentang tanah, bukan kejadian sehari-hari, yang jika dilakukan juga akan diketahui sesama warga, paling tidak oleh Kepala Desa. "Orang luar"-pun yang memerlukan keterangan dengan mudah dapat memperolehnya dari Kepala Desa. Dengan adanya perkembangan dan kemajuan pembangunan di berbagai bidang, keadaan demikian tentunya tidak dapat dipertahankan lagi. Hal ini telah diantisipasi oleh pembuat undang-undang. Masyarakat pedesaanpun juga akan memerlukan dukungan keterangan yang dihasilkan dari kegiatan pendaftaran tanah.

2.6.2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 2 PP No.24/1997 pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan *asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka*.

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat

sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

2.6.3. Tujuan Diselenggarakan Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA jo. Pasal 3 PP 24/1997, tujuan dari pendaftaran tanah adalah :

- 1) untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Karena kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda-bukti hak (sertifikat) oleh pemerintah;

- 2) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di Kantor Penyelenggara Pendaftaran Tanah, terbuka bagi umum. Dalam arti umum boleh mengetahui, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukan dari Kantor tersebut;
- 3) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

2.6.4. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP 24/1997 meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;
- d. Hak Milik Atas satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan
- f. Tanah Negara.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ada yang diberikan oleh Negara, tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal Tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertifikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.³⁶

Dalam Pasal 1 PP No.24/1997 dirumuskan, bahwa Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

2.6.5. Sistem Pendaftaran Tanah

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta ("*registration of deeds*") dan sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*", title dalam arti hak).³⁷

Sistem pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono mempermasalahkan :

- 1) apa yang didaftar;
- 2) bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya;
- 3) bentuk tanda bukti haknya, dan

³⁶ *Ibid*, hal.462

³⁷ *Ibid*, hal.70

4) bagaimana jika terjadi perubahan data.³⁸

Dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau penciptaan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan : perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan.

Dalam *sistem pendaftaran akta*, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Dan setelah dibubuhi tanda-pendaftaran, diserahkan kepada pemegang haknya yang baru (misalnya pembeli atau pemegang hypotheek) sebagai tanda-bukti haknya. Dikantor PPT disimpan salinannya, yang terbuka bagi umum.

Untuk pembeli selaku pemegang haknya yang baru dan kreditor selaku pemegang hypotheek dibuatkan *grosse* aktanya, yang berfungsi sebagai surat tanda-bukti haknya. (Penerapannya dalam pasal 224 RIB). Contoh negara yang menggunakan sistem ini adalah Belanda, Hindia Belanda dan sebagian Negara Bagian USA.

Tiap terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang

³⁸ *Ibid*, hal.76.

disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya karena untuk title search diperlukan bantuan ahli.

Maka diciptakan oleh Rober Richard Torrens sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan title-search pada akta-akta yang ada. Torrens pernah menjabat Registrar General of Deeds di Adelaide (South Australia) pada tahun 1853. Dalam kedudukannya sebagai Pejabat Tertinggi pendaftaran itu ia menciptakan sistem "*registration of titles*", yang kemudian dikenal dengan *sistem Torrens*.³⁹

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam *sistem pendaftaran hak* pun setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan dikemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar-isian, yang dalam bahasa Inggris disebut *register*. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia menurut PP 10/1961, disebut *buku-tanah* (Pasal 10).

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku-tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk

³⁹ *Ibid*, hal.77

mendaftar perubahan-perubahan pada haknya dalam buku-tanah hak yang bersangkutan.

Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku-tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku-tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku-tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh PPT dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Berbeda dengan PPT dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak ia bersifat *aktif*.

Dalam sistem ini buku-tanah disimpan di kantor PPT dan terbuka bagi umum. Sebagai tanda-bukti hak diterbitkan *sertifikat* yang merupakan *salinan register* ("Certificate of title"). Dalam pendaftaran menurut PP 24/1997 sertifikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku-tanah dan surat-ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.

Dalam sistem PP 24/1997 semua data yang terdapat dalam buku-tanah dicantumkan juga pada salinannya yang merupakan bagian dari sertifikat. Sebagaimana halnya dengan buku-tanah, jika terjadi perubahan kemudian, tidak dibuatkan sertifikat baru, melainkan perubahannya dicatat pada salinan buku-tanah tersebut. Maka data yuridis yang diperlukan, baik data pada waktu pertama kali di daftar haknya maupun perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian, dengan mudah dapat diketahui dari buku-tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan.

2.6.6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Seperti telah diketahui, bahwa dalam penyelenggaraan suatu legal cadastre, kepada pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda-bukti hak. Dengan surat tanda-bukti hak tersebut ia dengan mudah dapat membuktikan, bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor PPT mempunyai sifat “terbuka” bagi umum yang memerlukan. Dengan demikian calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak PPT maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Sistem Publikasi menurut Boedi Harsono mempermasalahkan :

- 1) sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan itu?
- 2) Sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang sudah di daftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor PPT atau yang tercantum dalam surat tanda-bukti hak yang diterbitkan atau didaftarkan oleh PPT, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar? ⁴⁰

Jawaban atas pertanyaan tersebut tergantung pada sistem publikasi apa yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.

⁴⁰ *Ibid.*, hal.80

Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi, yaitu *sistem publikasi positif* dan *sistem publikasi negatif*.⁴¹

Sistem publikasi positif selalu menggunakan *sistem pendaftaran hak*. Maka mesti ada *Register* atau *buku-tanah* sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan *sertifikat hak* sebagai surat tanda-bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. ("*Title by registration*", "*The Register is everything*").

Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan, tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam Register sebagai pemegang hak.

Dalam sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran ("*the purchaser in good faith and for value*") memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam Register, memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat di ganggu gugat (*indefeasible title*) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam register. Juga jika kemudian terbukti bahwa

⁴¹ *Ibid.*

yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak sebenarnya.

Dalam sistem ini, dengan beberapa pengecualian, data yang dimuat dalam Register, mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus.⁴²

Dalam *sistem publikasi negatif* bukan pendaftaran, tetapi *sahnya perbuatan hukum* yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak lain yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya: "*nemo plus juris in alium tranferre potest quam ipse habet*" yang artinya, orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai.

Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan

⁴² *Ibid*, hal.81

pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan, bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga "*acquisitieve verjaring*" yaitu, lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak.

Overschrijvings Ordonantie 1834 menggunakan sistem ini. Sebagaimana diketahui dalam pendaftaran menurut ordonansi tersebut tidak ada buku-tanah dan sertifikat, karena sistem pendaftarannya sistem pendaftaran akta. Kalau digunakan sistem pendaftaran akta, sistem publikasinya selalu sistem negatif. Pasal 1 dari Ordonansi tersebut menyatakan bahwa perbuatan hukum pemindahan hak dan pembebanan hypotheek hanya dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Overschrijvings Ambtenaar. Ini berarti bahwa bagi perbuatan-perbuatan hukum tersebut grosse akta pejabat Overschrijvings yang merupakan satu-satunya alat bukti.

Adanya akta Pejabat Overschrijvings merupakan syarat bagi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Namun ketentuan itu tidak berarti, bahwa akta tersebut juga membuktikan sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Sistem publikasi yang digunakan oleh UUPA dan PP 24/1997 adalah *sistem negatif yang mengandung unsur positif*.⁴³

⁴³ *Ibid*, hal.82

Sistemnya bukan sistem negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang *kuat*. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2) UUPA. Apa yang dimaksud dengan “*kuat*” dalam pasal-pasal tersebut tidak diberi penjelasan lebih lanjut dalam UUPA, namun dengan keluarnya PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 32 ayat (1) dijelaskan bahwa:

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Dalam sistem publikasi negatif yang murni tidak akan ada pernyataan demikian. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku-tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai bukti yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di Pengadilan. Tetapi walaupun demikian sistemnya juga bukan positif. Dalam sistem positif data yang disajikan dijamin kebenarannya. Bukan hanya berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Diatas telah dikemukakan, bahwa data yang dimuat dalam Register mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Bahwa sistem publikasinya bukan sistem positif, ternyata juga dari apa yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP 10/1961. Pendaftaran tidak menghasilkan suatu *indefeasible title*. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum huruf C angka 7 :

“Pembukuan suatu hak dalam daftar buku-tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya; orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam Peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif”.

Kelemahan dari sistem publikasi yang kita anut ini dalam PP 24/1997, diatasi dengan lembaga *“Rechts Verwerking”*, yang di dalam pasal 32 ayat (2) disebutkan bahwa:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.

2.6.7. Fiscal Kadastre

Selain pendaftaran tanah yang merupakan legal kadaster, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, dijumpai juga kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan lain. Kegiatannya sama dan yang menyelenggarakan juga pemerintah, tetapi bukan bagi kepentingan rakyat, melainkan bagi kepentingan Negara sendiri, yaitu untuk

keperluan pemungutan pajak tanah. Maka kegiatannya disebut *kadaster fiscal* atau "*fiscal kadastre*".⁴⁴

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya yaitu sebagai tanah Hak Barat dan tanah hak milik adat. Sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya. Walaupun yang menguasai tanah memintanya, kalau tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat, tidak akan dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan pajak dilakukan dengan menerbitkan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah, yang dikalangan rakyat dikenal dengan sebutan : *petuk pajak*, *pipil*, *girik* dan lain-lainya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, petuk pajak yang berfungsi sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan diperlakukan sebagai *tanda-bukti pemilikan tanah* yang bersangkutan. Pengenaan dan penerimaan pajak oleh Pemerintah pun oleh rakyat diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid*, hal.83-84

⁴⁵ *Ibid.*, hal.84.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis empiris dengan alasan, bahwa memang seringkali penelitian hukum empiris tidak dapat dilakukan tersendiri (*ansich*) terlepas dari penelitian hukum normatif. Tujuan lainnya, agar diperoleh hasil yang lebih memadai, baik dari segi praktek maupun kandungan ilmiahnya.⁴⁶

Pendekatan ini dipergunakan agar dapat menemukan bentuk korelasi yang saling mempengaruhi antara perilaku manusia yang berpola pikir sebagai sifat-sifat umum masyarakat adat dengan Hukum Tanah Nasional di lokasi penelitian.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum, dapat ditinjau dari segi dan sudut-sudut: sifat, bentuk, tujuan dan penerapan serta dari sudut disiplin ilmu.⁴⁷

Dari sudut *sifatnya*, penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif* (*descriptive research*) karena bertujuan untuk menggambarkan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, dan biasanya dalam penelitian ini, peneliti sudah mempunyai data awal tentang permasalahan yang akan diteliti.

⁴⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal.16

⁴⁷ *Ibid*, hal.7-11

Dari sudut *bentuknya*, penelitian ini adalah penelitian *preskriptif* karena penelitian ini bertujuan untuk merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.

Sedangkan dari sudut *tujuannya*, penelitian ini adalah penelitian *problem identification*, karena penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada untuk kemudian diklasifikasikan dan selanjutnya dicarikan suatu jalan keluar.

3.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Wilayah Kabupaten Semarang yang terletak diantara wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan, yaitu kota Semarang dan Kabupaten Grobogan, Boyolali, dan Temanggung. Karena terletak di antara dua wilayah yang berbeda tersebut maka ada pergeseran nilai-nilai dan sifat pola pikir masyarakat asli pedesaan sebagai akibat dari pengaruh pola pikir masyarakat pendatang dari perkotaan.

Dengan demikian maka Kabupaten Semarang menjadi pilihan yang tepat sebagai lokasi penelitian ini.

3.4. Populasi, Teknik Sampling dan Sampel

3.4.1. Populasi

Karena penelitian ini berhubungan langsung dengan pendaftaran tanah, maka populasi dalam penelitian ini adalah semua pemilik tanah yang ada di Kabupaten Semarang dan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

3.4.2. Teknik Sampling

Teknik Sampling, khususnya terhadap anggota masyarakat yang menjadi populasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara non-random sampling yaitu ditentukan dengan cara purposive sampling, dimana tidak semua populasi akan diteliti tetapi dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan dengan menggunakan kriteria :

- a. Desa/Kelurahan yang pendaftaran tanahnya masih sedikit (jumlah sertifikat kurang dari 25 per Desa/Kelurahan);
- b. Desa/Kelurahan yang pendaftarannya sudah banyak (jumlah sertifikat lebih dari 2.000 per Desa/Kelurahan).

3.4.3. Sampel

Adapun sample yang akan diambil dari populasi tersebut adalah :

- a. 3 (tiga) orang dari tiap-tiap Desa yang pendaftarannya masih sedikit (sertifikat kurang dari 25 per Desa), yaitu :
 - 1) Desa Kedungringin, Kecamatan Suruh;
 - 2) Desa Tolokan, Kecamatan Getasan;
 - 3) Desa Wirogomo, Kecamatan Banyubiru;
 - 4) Desa Mendongan, Kecamatan Sumowono; dan
 - 5) Desa Penawangan, Kecamatan Pringapus.
- b. 3 (tiga) orang dari tiap-tiap Desa/Kelurahan yang pendaftarannya sudah banyak (sertifikat lebih dari 2.000 per Desa/Kelurahan), yaitu :
 - 1) Kelurahan Ungaran, Kecamatan Ungaran;

- 2) Kelurahan Kupang, Kecamatan Ambarawa;
 - 3) Kelurahan Bawen, Kecamatan Bawen;
 - 4) Kelurahan Karangjati, Kecamatan Bergas; dan
 - 5) Desa jambu, Kecamatan Jambu.
- c. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang;
- Untuk melengkapi data dari responden tersebut di atas, penulis juga melakukan wawancara terhadap :
- d. Camat Suruh, Getasan, Banyubiru, Sumowono, Pringapus;
 - e. Kepala Desa/Kelurahan Kedungringin, Ungaran, jambu, Kupang dan Bawen.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan untuk penulisan tesis ini terdiri dari data sekunder dan data primer.

- a. Penelitian data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan, yang meliputi :
 - 1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan (ide), yang terdiri dari :
 - (a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

- (c) Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Batas Luas Tanah Pertanian;
- (d) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- (e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- (f) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan; dan
- (g) Peraturan Perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2). Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari :

- (a) Buku-buku hasil karya para sarjana;
- (b) Hasil-hasil penelitian;
- (c) Berbagai hasil pertemuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

3). Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari :

- (a) Kamus Hukum;
- (b) Kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

b. Penelitian Data Primer

Penelitian data primer dimaksudkan untuk memperoleh data dan informasi yang berupa pengalaman praktek dan pendapat subyek

penelitian tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan latar praktek pelaksanaan pendaftaran tanah atas tanah bekas hak milik adat dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah serta untuk mengetahui pola pikir masyarakat yang mempengaruhi pelaksanaan pendaftaran tanah.

Untuk memperoleh data primer tersebut, maka akan dilakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya berdasarkan pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang terfokus (*focused interview*).⁴⁸

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena interviewer dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk menanyakan fakta-fakta yang ada dan pendapat (opinion) maupun persepsi diri responden dan bahkan saran-saran responden.⁴⁹

Dalam wawancara ini, responden yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu atau terlibat langsung pada obyek tertentu yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam praktek tentang praktek pelaksanaan pendaftaran tanah atas tanah

⁴⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal.60

⁴⁹ Bambang Waluyo, *Op.Cit.*, hal.57.

bekas hak milik adat dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah serta untuk mengetahui pola pikir masyarakat yang mempengaruhi pelaksanaan pendaftaran tanah.

Mula-mula kepada subyek penelitian diajukan pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapat informasi lebih lanjut. Dengan demikian diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam atas permasalahan yang diteliti, dan hasil yang diperoleh dari wawancara ini merupakan data primer untuk mendukung data sekunder.

3.6. Teknik Analisis Data

Setelah semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, kemudian dilakukan abstraksi dan rekonstruksi terhadap data tersebut, selanjutnya disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai cara penyelesaian permasalahan yang dibahas.

Dalam menganalisis data penelitian ini dipergunakan metode Analisis Kualitatif, terhadap data sekunder yang dikomplementerkan dengan data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

4.1. Pendaftaran Tanah Terhadap Tanah Bekas Milik Adat

Sebagai akibat politik hukum pemerintah jajahan dahulu, maka sebagaimana halnya dengan Hukum Perdata, Hukum Tanah pun berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan *Hukum Tanah Adat*, yang bersumber pada Hukum adat yang tidak tertulis dan *Hukum Tanah Barat*, yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdata, yang merupakan hukum tertulis. Maka sebagai akibatnya kita mengenal : ada tanah-tanah dengan hak barat, seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak opstal, yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat.

Sebagaimana telah kita ketahui UUPA mengakhiri kebinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan Hukum Tanah Nasional yang tunggal, yang didasarkan pada Hukum Adat.

Selain unifikasi hukumnya, UUPA juga mengunifikasikan hak-hak penguasaan atas tanah, baik hak-hak atas tanah maupun hak-hak jaminan atas tanah. Semua hak atas tanah yang mendapat pengaturan dalam perangkat-perangkat hukum tanah yang lama, diubah (istilahnya "*dikonversi*") menjadi salah satu hak yang diatur dalam UUPA (Pasal-pasal Ketentuan Konversi UUPA).

Demikianlah, maka semua hak-hak atas tanah barat/Eropa seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak opstal maupun tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat sejak mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 telah *dikonversi* menjadi salah satu hak yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Dari pasal-pasal Ketentuan Konversi UUPA dapat diketahui bahwa Konversi dari tanah-tanah dengan hak barat tergantung pada kewarganegaraan dari pemiliknya pada tanggal 24 September 1960. Apabila pemiliknya berkewarganegaraan Indonesia tunggal, maka dikonversi menjadi hak milik sedangkan apabila pemiliknya bukan warga negara Indonesia atau mempunyai kewarganegaraan rangkap, akan dikonversi menjadi HGB (untuk tanah perumahan), HGU (untuk tanah pertanian) atau Hak Pakai yang dibatasi jangka waktunya selama 20 tahun terhitung sejak 24 September 1960.

Konversi hak atas tanah dengan mulai berlakunya UUPA terjadi demi hukum, karena undang-undang (terjadi dengan sendirinya). Karena terjadi demi hukum, bukti tertulisnya tentu tidak ada. Agar hasil konversi dari suatu hak atas tanah menjadi jelas, maka perlu didaftarkan, karena pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut, oleh Pemerintah telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria No.2/1960, yang menentukan dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) bahwa hak eigendom dari orang-orang yang telah

berkewarganegaraan tunggal pada tanggal 24 September 1960 dikonversi menjadi Hak Milik dan wajib di daftar dalam tempo 6 bulan semenjak tanggal 24 September 1960 di Kantor Pendaftaran Tanah. Sedangkan bagi warga negara Indonesia yang berasal dari keturunan asing harus dibuktikan dengan tanda kewarganegaraan menurut PP No. 20/1958, Pasal IV Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 1956 atau bukti lainnya. Jika mereka tidak datang dalam jangka waktu 6 bulan seperti yang ditentukan maka tanah mereka dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan untuk masa 20 tahun.

Demikianlah, maka konversi dari hak-hak ex BW (KUHPerdana) telah berakhir semenjak tanggal 24 September 1980 (= 20 tahun sejak berlakunya UUPA), maka dengan demikian seluruh tanah-tanah tersebut menjadi tanah-tanah yang dikuasai kembali oleh negara. Setelah tanggal 24 September 1980 tanah-tanah tersebut harus diselesaikan menurut ketentuan Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam rangka pemberian Hak baru atas tanah asal konversi Hak-hak Barat, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979.⁵⁰

Tanah-tanah hak barat ini jumlahnya tidak sebanyak tanah-tanah hak Indonesia(jumlahnya lebih kurang 200.000 bidang), tersebar di daerah-daerah perkotaan, daerah peristirahatan pegunungan dan sebagai tanah-tanah usaha perkebunan besar di tengah-tengah tanah-tanah hak Indonesia/tanah

⁵⁰ A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV.mandar maju,bandung,1988,hal.249 dan257.

adat. Maka ada yang mengibaratkan sebagai “*pulau-pulau tersebar di tengah-tengah samudera tanah-tanah hak Indonesia*”.⁵¹

Berbeda dengan konversi dari tanah-tanah hak ex BW (KUHPerdara), konversi dari tanah-tanah adat sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No.2 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA/1970, tidak mempunyai batas waktu berakhir seperti hak-hak ex BW (KUHPerdara).⁵²

Pendaftaran tanah terhadap tanah adat berjalan secara biasa (sukarela). Pemerintah telah pula mengambil langkah-langkah yang lebih maju untuk merealisasikan ketentuan Pasal 19 UU No.5 Tahun 1960 yaitu untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan jalan mengadakan proyek-proyek pemetaan desa demi desa yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan kemampuan Pemerintah baik ditinjau dari segi tenaga maupun dari segi peralatan yang ada.⁵³

Disamping kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam usaha pendaftaran tanah tersebut di atas, maka mulai pertengahan tahun 1981 Pemerintah telah melaksanakan pensertifikatan secara massal di seluruh wilayah Republik Indonesia yang lebih dikenal dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Pelaksanaan PRONA tersebut berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.189 tahun 1981,

⁵¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*.Op.Cit, hal 54.

⁵² *Ibid*, hal.257

⁵³ M.Isa, *Kecenderungan Pengaruh Pensertifikatan Tanah terhadap Pelestarian Tanah Adat*, Disunting oleh Thalib, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bisa Aksara, Jakarta, 1985, hal.33.

dengan melalui tahapan-tahapan : persiapan, penyuluhan, inventarisasi, pengukuran, pemeriksaan tanah dan administrasi.⁵⁴

Namun, mengingat PRONA itu sangat tergantung pada anggaran pemerintah yang terbatas, maka lokasi pelaksanaannya pun ditentukan oleh pemerintah secara selektif, yaitu dengan mengutamakan daerah perkotaan yang masih dikaitkan dengan kemajuan dibidang ekonomi, atau daerah-daerah yang secara ekonomi masih tertinggal .

Sebagai gambaran untuk dapat mengetahui perbandingan keadaan tanah-tanah yang sudah dan belum terdaftar di seluruh wilayah Kabupaten Semarang, maka berdasarkan data yang ada di Kantor Pertanahan dari kurang lebih 531.890 bidang tanah, baru 142.840 yang sudah bersertifikat. Jadi, pencapaiannya masih dibawah 30%. Pelaksanaan pendaftaran Tanah atas tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Semarang

Pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA, merupakan tugas pemerintah, tetapi dalam perkembangan yang terjadi di lapangan awal proses tersebut dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu :

1. Prakarsa yang timbul dari pemilik tanah.

Atas kesadaran pemilik tanah sendiri, yang bersangkutan mengajukan permohonan pendaftaran tanah serta pengukuran kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi formulir yang sudah ditetapkan isi dan formatnya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997, dengan

⁵⁴ *Ibid*, hal 34.

lampiran-lampiran dokumen asli sebagai alat bukti hak yang bersangkutan.

Seperti diketahui, bahwa pendaftaran tanah bekas hak milik adat berdasarkan ketentuan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan di atas tidak ada batas waktu berakhirnya. Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran tanah atas prakarsa dari pemilik tanah, sangat ditentukan oleh kesadaran dari si pemilik tanah sendiri. Kesadaran tentu tidak akan timbul jika masyarakat belum memahami nilai positif yang akan diperoleh jika ia sudah memegang sertifikat hak atas tanah. Walaupun ada asas yang menyatakan "*semua orang dianggap tahu akan undang-undang*", tetapi di sebagian kalangan masyarakat, sosialisasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur masalah yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat, misalnya masalah pendaftaran tanah, perlu terus ditingkatkan.

2. Prakarsa dari Pemerintah.

Apabila kesadaran pemilik tanah masih rendah, maka pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan menempuh upaya aktif melakukan sosialisasi tentang pendaftaran tanah, yang dikenal dengan istilah "menjemput bola" baik didanai proyek pemerintah maupun dari swadaya masyarakat, dengan tahapan sebagai berikut :

2.1. Penyuluhan

Kantor Pertanahan aktif mengumpulkan para pemilik tanah dari satu Desa ke Desa lainnya untuk diberikan penyuluhan guna meningkatkan kesadaran para pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya.

2.2. Pendataan

Setelah timbul kesadaran masyarakat pemilik tanah, Kantor Pertanahan mulai menurunkan tenaga pendata dengan tujuan mengumpulkan data yuridis (Puldadis). Tenaga puldadis terdiri dari terdiri dari 3 orang, yaitu dari Seksi Hak Atas Tanah, Penata Gunaan Tanah, dan Pengaturan Penguasaan Tanah. Berdasarkan hasil Puldadis kemudian diadakan pengolahan data yang dipisahkan menjadi 2 kelompok sebagai berikut :

1. hak-hak baru, yaitu hak-hak yang diciptakan atau timbul sejak mulai berlakunya PP No.24 Tahun 1997 pada tanggal 24 Oktober 1997. Data yuridis atas tanah dengan hak-hak baru ini tidak dapat didaftarkan langsung ke Kantor Pertanahan tetapi harus dibuktikan dengan Surat Keputusan Pemberian Hak dari Pejabat yang berwenang, atau akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
2. Hak-hak lama, yaitu hak-hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama yang data yuridisnya

dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, dan pernyataan yang bersangkutan.

Hak-hak lama maksudnya adalah hak-hak yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-undang No.5 Tahun 1960 tanggal 24 September 1960.

Cara Pendaftaran hak-hak lama dibedakan menjadi 2 (dua) cara, yaitu :

- (a) *Penegasan Konversi*, yaitu apabila sejak berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 tanah tersebut sudah dimiliki oleh pemohon, dibuktikan dengan sudah terdaftar pada Buku C Desa (buku C lama), atau terdaftar dalam C.Desra setelah tanggal 24 September 1960 (Buku C baru) tetapi ada bukti-bukti tertulis tentang peralihan atau peralihan-peralihan haknya berturut-turut tidak terputus.
- (b) *Pengakuan Hak*, yaitu apabila pemohon menguasai tanah bekas Tanah Hak Milik Adat tanpa adanya alat bukti kepemilikan tetapi telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih, dengan itikad baik, dibenarkan dan

diakui oleh masyarakat hukum adat, dan tidak menjadi sengketa.

Penguasaan tersebut harus dikuatkan dengan keterangan sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pemohon sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertical maupun horizontal.

Dalam menilai kebenaran alat-alat bukti data yuridis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia A, yang terdiri dari :

- Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah sebagai ketua,
- Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah sebagai wakil ketua;
- Kepala Seksi Penatagunaan Tanah sebagai anggota;
- Kepala Seksi Pengaturan dan Penguasaan Tanah sebagai anggota;
- Kepala Sub-seksi Pemberian Hak sebagai sekretaris dengan tugas-tugas sebagai berikut :
 - a. Meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi dengan alat bukti tertulis mengenai pemilikan tanah secara lengkap;
 - b. Melakukan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon;

- c. Mencatat sanggahan/keberatan dan hasil penyelesaiannya;
- d. Membuat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang bersangkutan;
- e. Mengisi daftar isian 201.

2.3. Pengumuman data fisik dan data yuridis

Untuk memberi kesempatan bagi pihak ketiga yang berkepentingan terhadap data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang dimohon pendaftarannya, data tanah yang bersangkutan diumumkan dengan menggunakan daftar isian 201B yang ditempelkan di Kantor Pertanahan, Kantor Desa atau Kelurahan selama 60 hari.

Setelah jangka waktu pengumuman berakhir dan tidak ada sanggahan dari pihak lain, data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh kantor Pertanahan dengan Berita Acara Pengesahan data fisik dan data yuridis dengan daftar isian 202.

2.4. Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak

Berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis terhadap bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap, atau alat bukti tertulis tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, oleh Kepala kantor Pertanahan ditegaskan konversinya menjadi Hak Milik atas nama pemegang hak yang terakhir (pemohon).

Terhadap hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan penguasaan fisik selama 20 tahun,

oleh kepala kantor Pertanahandiakui sebagai Hak Milik atas nama yang menguasai terakhir (pemohon).

2.5. Penerbitan Sertifikat

Hak-hak atas tanah yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti hak, kemudian diterbitkan sertifikatnya. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

2.6. Penyerahan Sertifikat

Pendaftaran tanah yang merupakan prakarsa pemilik tanah, sertifikatnya diambil langsung oleh pemilik atau kuasanya di kantor Pertanahan. Sedangkan dalam pendaftaran tanah yang merupakan prakarsa pemerintah, sertifikatnya diantar oleh petugas Kantor Pertanahan ke Kepala Desa/kelurahan yang bersangkutan kemudiandiserahkan kepada pemilik atau kuasanya.

4.2 Hambatan-hambatan yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan Pendaftaran tanah

Sebelum sampai pada pembahasan tentang hambatan-hambatan yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah khususnya di Kabupaten Semarang, berikut akan dikemukakan gambaran tentang pelaksanaan pendaftaran tanah baik secara nasional maupun khusus untuk Kabupaten Semarang hingga saat ini (tahun 2003)

Tabel I
Gambaran Pendaftaran Tanah di Indonesia (24-9-1961 s/d 2003)

Jumlah Bidang Tanah	Sudah Bersertifikat	Presentase
83.000.000	24.000.000	29 %

Sumber : Badan Pertanahan Nasional.

Tabel I menunjukkan bahwa selama kurun waktu kurang lebih 42 tahun, tanah yang terdaftar/bersertifikat masih jauh dibawah perkiraan jumlah bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Tabel II
Gambaran Pendaftaran Tanah di Kabupaten Semarang
(24-9-1961 s/d 2003)

Jumlah Bidang Tanah	Sudah Bersertifikat	Presentase
531.890	142.840	27 %

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Tabel II menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini (tahun 2003), dari perkiraan keseluruhan jumlah bidang tanah yang ada di Kabupaten Semarang, yang sudah terdaftar/bersertifikat hanya sekitar 29%.

Tabel III
Gambaran Pendaftaran Tanah di Kabupaten Semarang
Per Desa / Kelurahan (24-9-1961 s/d 2003)

Nama Desa/Kelurahan	Jumlah Sertifikat	Kategori
Kelurahan Ungaran	Lebih dari 2.000	Maju
Kelurahan Kupang	Lebih dari 2.000	Maju
Kelurahan Bawen	Lebih dari 2.000	Maju
Kelurahan Karangjati	Lebih dari 2.000	Maju
Desa Jambu	Lebih dari 2.000	Maju
Desa Kedungringin	Kurang dari 25	Tertinggal
Desa Tolokan	Kurang dari 25	Tertinggal
Desa Wirogomo	Kurang dari 25	Tertinggal
Desa Mendongan	Kurang dari 25	Tertinggal
Desa Penawangan	Kurang dari 25	Tertinggal

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang telah diolah.

Tabel III menunjukkan perbedaan jumlah angka pendaftaran tanah yang sangat signifikan. Kategori ("Maju/Tertinggal") diberikan oleh penulis dengan tujuan hanya untuk membedakan keadaan yang sangat menyolok antara kedua kategori tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap data primer yang kemudian telah diolah oleh penulis, hambatan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara garis besar dapat dibagi menjadi 2, yaitu :

1. Hambatan dari pihak Pemerintah sendiri, yaitu terbatasnya dana Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis.

Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda-bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas social ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (2) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam Penjelasan Umum UUPA angka IV antara lain disebutkan, bahwa Pasal 19 ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu *instruksi*, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-cadaster*", yang artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Sedangkan Pasal 23, 32 dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu *diwajibkan* bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah,

yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali. Demikian disebutkan dalam Penjelasan Umum angka IV UUPA).

Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota dari yang sosial ekonominya relatif lebih baik, kemudian lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara.

Pasal 2 PP 24/1997 menyatakan, bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dana merupakan hambatan Pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran tanah dapat dilihat dalam data sebagai berikut :

Tabel IV
Gambaran Proyek Pensertipikatan Tanah yang biayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Nama Proyek	Tahun Anggaran	Lokasi/Desa	Jumlah bidang
Prona	1999	Sruwen	200
Prona	2000	Bergas Kidul	225
Prona	2001	Sendang	250
Prona	2002	Jetis	300
Prona	2003	Sukorejo	1.000
Jumlah			1.975

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Tabel V

Gambaran Proyek Pensertipikatan Tanah yang dibiayai oleh
Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD II)

Nama Proyek	Th.Anggaran	Lokasi/Desa	Jumlah bidang
-	1999	-	-
-	2000	-	-
Proda	2001	Kalikayen	300
Proda	2002	Kemawi	900
Proda	2003	Medayu	200
		Wirogomo	200
		Tempuran	200
		Kemambang	200
		Wiru	200
		Sepakung	200
		Pledokan	200
		Trayu	200
		Keseneng	200
		Kebondalem	200
		Jumlah	3.200

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Tabel IV dan V menunjukan bahwa betapa kecilnya kemampuan Pemerintah dalam menyediakan dana Pendaftaran Tanah. Dari lima tahun terakhir Pendaftaran Tanah yang dibiayai Pemerintah hanya sekitar 0,8 % dari jumlah bidang yang ada di Kabupaten Semarang.

2. Hambatan dari masyarakat pemilik tanah.

Praktek di lapangan menunjukkan bahwa salah satu faktor penghambat suksesnya pelaksanaan pendaftaran tanah bekas hak milik adat, khususnya di Kabupaten Semarang adalah rendahnya tingkat kesadaran hukum dari masyarakat pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya melalui pendaftaran secara sporadik.

Rendahnya tingkat kesadaran hukum dari sebagian masyarakat Kabupaten Semarang tentang masalah Pendaftaran tanah tercermin dari hasil penelitian data primer yang panulis lakukan dengan menggunakan metode wawancara. Adapun yang menjadi alasan dari masyarakat yang belum bersedia mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan antara lain karena :

1. Biaya Pendaftaran Tanah Mahal

- Penyediaan alat bukti hak, bea meterai, pemasangan tanda batas, pengukuran, pemeriksaan tanah, pendaftaran semua memerlukan biaya.(diatur dalam Peraturan Pemerintah No.46 Tahun 2002).
- Setelah tanah bersertifikat, setiap mutasi harus mengeluarkan biaya PPAT.
- Setiap mutasi terkena PPh/BPHTB.
- Memerlukan biaya pemeliharaan sertifikat, sebab apabila rusak atau hilang biayanya sangat mahal, lebih mahal dari harga tanahnya sendiri.

2. Prosedur yang panjang

- Setiap mutasi harus ke Camat/PPAT dan ke kantor Pertanahan, dirasakan terlalu berat baik dari segi waktu dan prosedurnya.
- Untuk penjualan sebagian mengalami kesulitan karena harus splitsing sertifikat.
- Peralihan hak atas tanah pertanian tidak bebas, karena dibatasi dengan larangan pemecahan tanah pertanian dengan luas yang terlampau kecil dan tanah absentee sesuai dengan Undang-undang No.56 Prp. Tahun 1960.

Dari alasan-alasan yang dikemukakan oleh masyarakat yang belum bersedia melakukan pendaftaran tanahnya ke Kantor Pertanahan guna memperoleh bukti hak seperti tersebut di atas, nampak bahwa alasan-alasan tersebut dikemukakan karena kurangnya kesadaran hukum masyarakat akan arti pentingnya pendaftaran tanah itu baik bagi pemilik tanah maupun pihak ketiga yang berkepentingan.

Apabila dianggap bahwa prosedur pendaftaran tanah itu panjang, itu disebabkan karena untuk mendaftarkan suatu bidang tanah harus dilalui prosedur-prosedur tertentu yang harus dilakukan secara teliti dan cermat mengingat sebagai bukti dari pendaftaran tanah tersebut akan dikeluarkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat bagi pemilik tanah. Dan semuanya itu dilakukan dengan tujuan untuk melindungi dan memberi kepastian hukum bagi pemegang hak agar terhindar dari sengketa dikemudian hari.

Untuk pendaftaran hak atas tanah memang diperlukan waktu, karena mulai dari pengumpulan data fisik yaitu menentukan letak tanah, penetapan batas-batas (harus dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan), luasnya dan pengumpulan data yuridis yaitu berupa bukti-bukti pemilikan, setelah itu data fisik dan data yuridis yang dikumpulkan tersebut diumumkan guna memberi kesempatan kepada pihak yang merasa keberatan tentang pendaftaran tanah tersebut. Jika tidak ada yang keberatan baru sertifikat atas tanah tersebut dikeluarkan. Kesemuanya itu tentu memerlukan waktu.

Tentang alasan mahal biaya pembuatan sertifikat, sebenarnya kurang beralasan, karena jika di diperhatikan Pasal 2 PP No. 24/1997 menyatakan, bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Segala biaya yang dikeluarkan oleh seseorang yang hendak mendaftarkan tanahnya telah diatur dengan Peraturan Pemerintah No.46 Tahun 2002 dengan memperhatikan asas "terjangkau". Kalaupun dalam praktek sering didengar keluhan dari masyarakat tentang mahal biaya pembuatan sertifikat hak atas tanah, itu lebih merupakan ulah oknum tertentu dan tentunya sangat bertentangan dengan maksud pembuat undang-undang.

Dalam Pasal 16 ayat (2) PP No.24/1997 disebutkan, bahwa atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran

tanah, jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.

Adanya alasan, bahwa jika tanah telah didaftar setiap peralihan hak dapat dikenakan PPh/BPHTB, terjadi karena masyarakat masih belum memahami arti pentingnya pajak dalam membiayai pembangunan untuk masyarakat itu sendiri.

Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan oleh Bangsa Indonesia, pemerintah secara terus menerus melakukan pembangunan di semua bidang.. Semuanya itu tentu memerlukan dana yang tidak sedikit dan salah satu sumber dana bagi pemerintah adalah dari pajak.

Rakyat Indonesia, yang mengalami penjajahan selama kurang lebih tiga setengah abad, baik di zaman kolonial maupun pada masa pendudukan balatentara Jepang, masih belum lupa kepahitan dari masa penjajahan tersebut. Pada zaman kolonial pendaftaran tanah khususnya untuk kalangan Pribumi atas tanah-tanah dengan hak adat dilakukan dengan tujuan pemungutan pajak untuk pemerintah kolonial (*fiskale kadaster*). Setelah zaman kemerdekaan rakyat harus tetap membayar pajak. Mereka merasa bahwa pajak tetap memberatkan. Dengan tanpa mendapat suatu imbalan secara langsung. Apalagi peraturan pajak yang diterapkan pada awal kemerdekaan adalah juga peraturan peraturan pajak yang berasal dan berlaku dimasa penjajahan, sehingga dapat dimengerti, mengapa sebagian

besar rakyat masih beranggapan, bahwa pajak itu tetap merupakan alat pemeras dari penguasa.

Hal ini menurut Rochmat Soemitro bukan merupakan kesalahan rakyat, melainkan sebagian besar merupakan kesalahan pemerintah sendiri yang pada waktu itu kurang memberikan informasi dan penyuluhan kepada masyarakat tentang fungsi pajak dalam masyarakat yang sudah merdeka.⁵⁵

Yang walaupun pendaftaran tanah yang hendak dilaksanakan berdasarkan PP No.10/1961 yang disempurnakan dengan PP No.24/1997 merupakan Legal Cakaster (bukan fiskale cadaster), namun di kalangan rakyat tertentu tidak mendapat sambutan yang positif.

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah antara lain disebabkan karena trauma masa lalu (kepahitan pada masa penjajahan) dan kurangnya pemahaman terhadap arti pentingnya pendaftaran tanah dalam masyarakat yang sudah modern. Kurangnya pemahaman masyarakat yang berakibat pada rendahnya tingkat kesadaran hukum antara lain disebabkan karena kurangnya informasi dan penyuluhan dari Pemerintah kepada masyarakat mengenai arti penting dan manfaat pendaftaran tanah. Masyarakat berpendapat bahwa pendaftaran tanah tidak mendatangkan manfaat, tetapi menimbulkan kesulitan karena apabila tanah sudah disertifikatkan atau didaftar, setiap akan jual beli terkena PPh/BPHTB, jual beli harus dengan akta PPAT, peralihan hak

⁵⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia ... Op.Cit.*, hal.83

atas tanah karena pewarisan harus didaftar dan sebagainya, yang kesemuanya akan memerlukan biaya.

Pola pikir masyarakat yang demikian tentu merupakan pola pemikiran yang keliru dan berdampak negatif terhadap pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Pola pemikiran tersebut menurut penulis lebih diakibatkan karena kurangnya kesadaran hukum yang disebabkan kurangnya pemahaman atau adanya pemahaman yang keliru tentang arti pentingnya pendaftaran tanah itu sendiri bagi pemegang hak atas tanah.

Dengan didaftarkannya suatu hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan maka ada kepastian hukum tentang letak, batas-batasnya, luasnya, jenis haknya dan pemiliknya. Karena sebagai tanda bukti pendaftaran hak atas tanah tersebut, pemegang hak akan memperoleh sertifikat hak atas tanah. Dengan sertifikat hak atas tanah tersebut pemilik dengan mudah dapat membuktikan bahwa ia adalah pemilik dari bidang tanah yang terdaftar di dalam sertifikat tersebut. Kepastian tentang letak, batas-batas, luas tanah, jenis haknya dan siapa pemiliknya tentu sulit diperoleh jika suatu hak atas tanah belum didaftarkan di Kantor Pertanahan.

Tujuan diwajibkannya setiap peralihan hak atas tanah dilakukan di hadapan atau dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah guna memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak yang berkepentingan, karena sebelum membuat akta (peralihan atau pembebanan hak atas tanah) PPAT diwajibkan mengumpulkan data

yuridis mengenai tanah yang bersangkutan, memastikan bahwa tanah tersebut tidak berada dalam sengketa, meneliti dasar dan keabsahan kewenangan dari masing-masing pihak yang akan melakukan perbuatan hukum, dan melakukan pengecekan data ke Kantor Pertanahan, yang kesemuanya bertujuan untuk memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak, mengingat akta yang dibuatnya merupakan bukti otentik tentang perbuatan hukum yang dilakukan menyangkut bidang tanah tersebut yang selanjutnya akan dipergunakan sebagai dasar oleh Kantor Pertanahan untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah.

Adanya kewajiban bagi pemegang hak atas untuk membayar pajak apabila menjual tanahnya sebenarnya merupakan wujud kewajiban masyarakat secara individu kepada masyarakat atau negara. Untuk mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat adil dan makmur negara perlu melaksanakan pembangunan. Kegiatan-kegiatan pembangunan tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit. Salah satu sumber pembiayaan pembangunan di negara kita berasal dari sektor pajak. Pembangunan sarana-sarana umum seperti Puskesmas, gedung-gedung sekolah, pembangunan jalan, sarana irigasi, antara lain bersumber dari pajak.

4.3 Pengaruh Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat terhadap Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Tabel VI
Pola Pikir Masyarakat Hukum Adat Yang Menjadi
Penghambat Perkembangan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah
N=30

No	Pola Pikir Terhadap Pendaftaran Tanah	Ya	Tidak
1	Pendaftaran Tanah itu penting	20	10
2	Biaya Pendaftaran tanah Mahal	28	2
3	Prosedur Pendaftaran Tanah Panjang	26	4

Sumber : Data primer yang telah diolah.

Tabel 6 menunjukkan bahwa :

- ❑ Sebagian besar sample yaitu sebanyak 20 orang (66%) menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu penting sedangkan sisanya sebanyak 10 orang (34%), yaitu mereka yang berasal dari Desa yang pendaftaran tanahnya masih sedikit menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu tidak begitu penting.
- ❑ Sebagian besar dari responden menyatakan bahwa selain biaya pendaftaran tanah mahal, prosedurnya juga panjang.

Adapun dasar pemikiran dari masyarakat yang tidak bersedia mendaftarkan tanahnya dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Dengan keadaan sekarang pemilik tanah merasa telah mendapat perlindungan hukum karena selain diakui oleh Pemerintah (melalui penerimaan pembayaran PBB), haknya juga diakui oleh tetua adat dan masyarakat adat setempat.

- b. Merasa malu / sungkan apabila jual beli disertai tanda tangan kwitansi atau surat jual beli karena terkesan tidak mempercayai orang lain.
- c. Tanah warisan sebaiknya tidak dirubah statusnya, dibiarkan seperti sedia kala sehingga tidak perlu balik nama.
- d. Tabu mempermasalahkan tanah warisan, apalagi membagi dan menjual.
- e. Tanah bukan merupakan benda yang mempunyai nilai ekonomis, tetapi lebih cenderung mempunyai nilai magis religius.
- f. Ada ikatan batin yang sangat erat antara pemilik tanah dengan tanahnya, sehingga jarang sekali terjadi peralihan hak atas tanah.

Adanya pola pemikiran dari masyarakat yang merasa, bahwa program pendaftaran tanah tidak dirasa perlu karena telah menganggap pemegang hak dengan kondisi yang sekarang telah mendapat perlindungan hukum karena Pemerintah secara tidak langsung mengakui kepemilikan atas suatu bidang tanah yang dibuktikan dengan memungut pajak atas tanah (PBB) dan juga diakui oleh tetua adat dan masyarakat adat setempat sangat beralasan. Hal itu nampaknya dipengaruhi oleh keadaan masa lalu sampai dengan masa penjajahan.

Seperti telah diketahui, pada zaman penjajahan selain pendaftaran tanah-tanah Hak Barat dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dijumpai juga kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan lain. Kegiatannya sama dan yang menyelenggarakannya juga sama yaitu

Pemerintah, tetapi bukan bagi kepentingan rakyat, melainkan bagi kepentingan negara sendiri, yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah. Kegiatannya disebut kadaster fiscal atau "*fiscal cadastre*".⁵⁶

Sampai dengan tahun 1961 ada tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu :

- a. untuk tanah-tanah Hak Barat : *Verponding Eropa*;
- b. untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di wilayah Gemeente : *Verponding Indonesia*, dan
- c. untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah Gemeente : *Landrente* atau *Pajak Bumi*.⁵⁷

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya yaitu sebagai tanah Hak Barat dan tanah Hak Milik Adat. Sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya. Biarpun yang menguasai tanah memintanya, kalau tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah Hak Milik Adat, tidak akan dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan pajak dilakukan dengan menerbitkan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah, yang dikalangan rakyat dikenal dengan sebutan : *petuk pajak*, *pipil*, *girik* dan lain-lainya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, petuk pajak yang berfungsi sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 83.

⁵⁷ *Ibid.*

diperlakukan sebagai *tanda-bukti pemilikan tanah* yang bersangkutan. Pengenaan dan penerimaan pajak oleh Pemerintah pun oleh rakyat diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah.⁵⁸

Sehubungan dengan sikap dan anggapan di atas, orang belum merasa aman, selama petuk pajak tanah yang dibelinya belum diganti dengan yang baru atas namanya.

Sejalan dengan ketentuan, bahwa hanya tanah yang berstatus hak milik adat saja yang dikenakan Landrente dan Verponding Indonesia, serta adanya keinginan dan usaha orang untuk mempunyai petuk pajak dengan dirinya sebagai wajib pajak, membenarkan praktek untuk menggunakan data yang tercantum dalam petuk pajak sebagai *petunjuk yang kuat* mengenai status tanahnya sebagai tanah Hak Milik Adat dan wajib pajak sebagai pemiliknya.⁵⁹

Kenyataan tersebut menurut Boedi Harsono dapat digunakan sebagai unsur pembantu dalam penegasan konversinya hak milik adat menjadi hak milik menurut UUPA mengenai tanah-tanah yang dimintakan pendaftarannya menurut PP No.24/1997.

Ketiga pajak tanah tersebut di atas pada tahun 1961 diganti dengan pungutan baru dengan nama *Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA)*. IPEDA inipun kemudian diganti dengan pajak baru, yang diberi nama

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* hal.85

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) (Undang-undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994).

Berbeda dengan ketiga pajak yang digantinya, pengenaan IPEDA dan PBB tidak dihubungkan dengan status tanah yang bersangkutan, walaupun tanah tetap disebut “obyek pajak” (Pasal 2). Bahwa status tanah dan hubungan hukum wajib pajak dengan tanah yang menjadi obyek pajak tidak lagi merupakan faktor penentu pengenaan pajaknya, dapat diketahui dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan :

“Yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan”.

Dalam penjelasan dari Pasal 4 ayat (1) tersebut ditegaskan bahwa :

“Tanda pembayaran/pehinaan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak”.

Bahwa petuk pajak oleh Pengadilan juga tidak diterima sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang dikenakan pajak, dinyatakan dalam Putusan Makamah Agung tanggal 10 Februari 1960 Nomor : 34/K/Sip/1960,⁶⁰ bahwa :

“Surat Petuk Pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk pajak hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan”.

⁶⁰ Subekti dan Tamara, *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hak Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1961, hal.153.

Dengan berlakunya UUPA mulai tanggal 24 September 1960 tidak ada lagi tanah-tanah Hak Barat dan tanah-tanah Hak Milik Adat. Lembaganya sudah tidak ada lagi, sedangkan hak-hak yang ada telah dikonversi oleh UUPA menjadi salah satu hak yang baru.

Sehubungan dengan itu, mulai tahun 1961 tidak ada lagi tanah yang menurut ketentuannya dapat dikenakan Verponding Eropa,

Verponding Indonesia dan Landrente atau Pajak Bumi dan karenanya tidak ada lagi pengenaan Verponding Eropa, Verponding Indonesia dan Pajak Bumi.⁶¹

Jadi, jelas bahwa *petuk pajak* hanya merupakan *petunjuk yang kuat* mengenai status tanahnya sebagai tanah Hak Milik Adat dan wajib pajak sebagai pemiliknya dan *bukan merupakan bukti kepemilikan* hak atas tanah. *Bukti pemilikan* hak atas tanah menurut hukum kita adalah *Sertifikat* hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah ini akan diberikan kepada pemegang haka atas tanah setelah tanahnya didaftar berdasarkan PP No.10/1961 yang diperbaharui dengan PP No.24/1997.

Jadi, sebenarnya dengan keadaan sekarang, sebelum didaftar dengan memperoleh tanda bukti hak berupa sertifikat, belum diperoleh kepastian hukum tentang hak atas tanah. Dengan adanya sertifikat akan lebih mudah bagi pemilik tanah untuk membuktikan dirinya selaku pemilik atas bidang tanah tertentu, karena dalam sertifikat akan tercantum dengan jelas nama pemiliknya, jenis haknya, letak tanahnya, batas-

⁶¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia... Op.Cit*, hal.85.

batasnya, dan luasnya. Karena tujuan pendaftaran tanah sebagai yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yang rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 dan 4 PP 24/1997, yaitu :

- a. untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya (Pasal 4 ayat (1)). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertifikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik Atas satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan, yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sedangkan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang

tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan (misalnya calon pembeli atau kreditor) termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, data tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditor, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan dan terbuka untuk umum. Karena terbuka untuk umum daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut daftar umum (pasal 4 ayat (2), Pasal 33 dan 34 PP 24/1997). Tidak digunakannya hak tersebut menjadi tanggung jawab yang bersangkutan sendiri.
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah

susun, termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan.

Pengaruh dari pola pikir masyarakat hukum adat di Kabupaten Semarang terhadap perkembangan pendaftaran tanah terlihat dengan jelas pada tabel III, dimana dalam tabel tersebut terlihat bahwa ada sementara desa yang jumlah sertifikatnya kurang dari 25 buah sertifikat sedangkan di desa lainnya jumlah sertifikatnya lebih dari 2.000 buah. Perbedaan yang cukup menyolok tersebut ternyata disebabkan karena pengaruh pola pikir masyarakat tentang arti penting dan manfaat dari pendaftaran tanah itu sendiri. Pola pikir yang keliru berdampak negatif sedangkan pola pikir yang benar berdampak positif terhadap perkembangan pendaftaran tanah.

1. Pengaruh Negatif.

Masyarakat sudah merasa aman pada keadaan yang sekarang karena tanah bekas milik adat yang dimiliki sudah mendapat pengakuan dari pemerintah dan masyarakat sekitarnya tidak ada yang mempermasalahkannya. Oleh karena itu mereka belum merasa perlu untuk mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan sertifikat.

2. Pengaruh positif.

Pendaftaran tanah memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu hak atas tanah bekas hak milik adat perlu didaftarkan guna memperoleh sertifikat hak atas tanah, demikian pula setiap peralihan dan pembebanan hak atas tanah perlu didaftarkan ke kantor Pertanahan agar pihak-

pihak yang berkepentingan dengan mudah dapat mengetahuinya, karena data yang terkumpul di Kantor Pertanahan sifatnya terbuka untuk umum. Dilingkungan masyarakat ini jarang sekali ada sengketa masalah hak atas tanah. Hal ini dikaitkan dengan keadaan lingkungannya bahwa kepemilikan tanah bagi mereka sudah cukup mendapatkan perlindungan hukum dan pengakuan dari masyarakat sekitarnya secara turun temurun. Kemudian yang sangat dominan bahwa bagi masyarakat hukum adat tanah mempunyai nilai magis religius yang sangat besar, dan setiap hak individu masih tetap dilingkungi oleh hak komunal. Hal ini nampak jelas apabila masyarakat memerlukan tanah untuk kepentingan umum, dengan sangat mudah mereka merelakan tanahnya untuk kepentingan itu, karena kepentingan umum tetap mendapat porsi lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan analisis data sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat diambil kesimpulan dan saran-saran sebagai berikut :

5.1. Kesimpulan :

- 5.1.1. Pendaftaran tanah bekas tanah hak milik adat dilakukan melalui penegasan konversi atau pengakuan hak dengan tujuan memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah, pihak lain yang berkepentingan maupun pemerintah demi terwujudnya tertib administrasi pertanahan.
- 5.1.2. Kendala yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah adalah terbatasnya anggaran yang tersedia untuk melaksanakan pendaftaran secara sistematis dan rendahnya tingkat kesadaran hukum dari masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara sporadis sebagai akibat pola pikir yang keliru tentang arti pentingnya pendaftaran tanah.
- 5.1.3. Adanya pola pikir masyarakat hukum adat yang beranggapan bahwa pendaftaran tanah itu tidak penting karena dengan keadaannya sekarang sudah merasa mendapatkan perlindungan hukum baik dari pemerintah maupun masyarakat lingkungannya, dan menganggap bahwa biaya pendaftaran tanah itu mahal, dan prosedurnya panjang ternyata berdampak negatif terhadap perkembangan pelaksanaan pendaftaran tanah.

5.2. Saran-Saran :

- 5.2.1. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dengan biaya yang murah perlu terus ditingkatkan guna mensukseskan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- 5.2.2. Prosedur Pendaftaran tanah perlu diperpendek atau disempurnakan dengan meniadakan persyaratan-persyaratan yang tidak substansial.
- 5.2.3. Mengingat peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah sudah cukup lengkap dan memadai, maka upaya-upaya penyuluhan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran hukum serta memberi pengaruh yang positif terhadap pola pikir masyarakat hukum adat yang sampai saat ini masih menjadi faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran tanah perlu dilakukan lebih intensif.

DAFTAR PUSTAKA

- AP.Parlindungan, 1998, *Komentas Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV.Mandar Maju, Bandung.
- Bambang Sunggono, 1996, *Mitodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- _____, 1970, *UUPA Sejarah Penyusunan, Isi, dan pelaksanaannya*, Jilid I Cetakan Ketiga, Djambatan, Jakarta.
- _____, 1971, *UUPA Sejarah Peyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid II Bagian Pertama, Djambatan, Jakarta.
- Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (Editor), 2002, *Reformasi Pertanahan*, CV.Mandar Maju, Bandung.
- Burhan Ashshofa, 1996, *Mitodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Dirman, 1958, *PerUndang-Undangan Agraria Di seluruh Indonesia*, Cetakan Kedua, JB. Wolters, Jakarta.
- H.Rochmat Soemitro, 1990, *Asas dan dasar Perpajakan*, PT.Eresco, Bandung.
- I.G.N. Sugangga, 1984, *Pengantar Hukum Adat*, University Diponegoro, Semarang
- _____, 1995, *Hukum Waris Adat*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Iman Soetiknjo, 1982, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta..
- _____, 1986, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Iman Sudiyat, 1981, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Edisi keempat, Liberty, Yogyakarta.

_____, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Cetakan Kedua, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

John Salindeho, 1994, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

K. Wantjik Saleh, 1979, *Hak Anda Atas Tanah*, Hgalia Indonesia, Jakarta.

Moh. Koesnoe, 1979, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa ini*, Cetakan Pertama, Airlangga University Press, Surabaya.

Noer Fauzi dan Khrisna Ghamire (Editor), 2001, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria – Jalan Penghudupan dan Kemakmuran Rakyat*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta.

Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.

Nyoman Serikat Putra Jaya, 2001, *Politik Hukum*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Magister Kenotariatan UNDIP, Semarang.

R. Soepomo, 1982, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Cetakan Ketujuh, Pradnya Paramita, Jakarta.

R. Soeprapto, 1986, *UUPA Dalam Praktek*, Mitra Sari, Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

RM. Sudikno Mertokusumo, 1982, *PerUndang-Undangan Agraria Indonesia*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta.

Sajuti Thalib, 1985, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, Jakarta.

Soekanto, 1977, *Perkembangan Pengertian Hukum Adat*, Pusat Study Hukum Adat Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

_____, 1978, *Garis-garis Besar Hukum Adat Tanah*, Pusat Study Hukum Adat Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

Soeryono Soekanto, 1983, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sudargo Gautama, 1986, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.

Subekti dan Tamara, 1961, *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hak Adat*, Gunung Agung, Jakarta.